

DIFENDERE I DIRITTI DELLE PERSONE E NON LE FRONTIERE
OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELL'ASGI
SULL'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE

(APPROVATE DALL'ASSEMBLEA DEI SOCI RIUNITA A FIRENZE IL 6 GIUGNO 2015)

PREMESSA

L'Agenda europea sulla migrazione presentata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 presenta aspetti innovativi ma in essa prevalgono ambiguità su aspetti importanti.

Permane una sostanziale chiusura all'immigrazione legale nell'UE per motivi economici ciò che costringe forzatamente il potenziale migrante verso canali d'ingresso irregolari o verso la richiesta di protezione internazionale, con effetti negativi sul sistema europeo dell'asilo.

Nell'Agenda emerge la consapevolezza che la migrazione è un fenomeno ordinario nella vita e nella storia delle società europee e che i fenomeni migratori hanno cause politiche, economiche e ambientali profonde; tuttavia questa consapevolezza non si traduce né in interventi strutturali ed efficaci della UE negli Stati di emigrazione – la cui stabilità e sicurezza economica, politica ed ambientale non paiono tuttora cresciute -, né in indicazione di strumenti per la gestione ordinaria e non emergenziale delle migrazioni, incluse quelle per motivi politici od economici o ambientali, poiché la migrazione da alcuni Stati diventa il solo mezzo per consentire alle persone di sopravvivere.

Seppure in modo molto vago l'Agenda fa inoltre riferimento a opzioni per eventuali operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) con l'obiettivo di combattere le reti criminali di trafficanti. Al di fuori del cauto linguaggio diplomatico utilizzato è evidente l'allusione a un possibile intervento militare in Libia. Si tratta di un'ipotesi scellerata che, oltre ad aggravare la generale situazione di un Paese già dilaniato dalla guerra civile, produrrebbe gravi conseguenze sulla condizione dei migranti stessi, trasformandoli sia in vittime dirette di operazioni militari, che indirette in ragione della crisi umanitaria che deriverebbe dal conflitto. Non va, infatti, mai dimenticato che i migranti in Libia sono persone la cui vita non vale nulla e che non sono attualmente (e ovviamente ancor meno lo sarebbero durante o dopo l'operazione militare) tutelati da organismi internazionali, non operanti in Libia.

ANALISI DELLE PRINCIPALI PROPOSTE

1) La proposta sulla **ricollocazione dei richiedenti asilo da uno Stato dell'UE ad altri Stati UE** è positiva, ma è necessario:

1.1 Precisare meglio i presupposti generali sui quali si baserebbe la ricollocazione, definendo in quali circostanze si può ritenere che uno o più paesi dell'Unione siano investiti da flussi migratori di entità superiore alla loro effettiva capacità di fornire effettiva accoglienza ;

1.2. Prevedere che le quote di richiedenti asilo da trasferire siano adeguate a fornire una risposta efficace alla situazione di difficoltà in cui versano gli Stati verso i quali sono diretti i flussi migratori significativi dei richiedenti asilo

1.3 Precisare esplicitamente che il ricollocamento debba tenere conto della volontà individuale degli interessati e della presenza di familiari in altri Stati UE, garantendo il diritto a presentare ricorsi giurisdizionali effettivi contro ogni provvedimento di ricollocazione;

1.4 Non ricollocare i richiedenti asilo negli Stati membri dell' UE in cui risulta non sia assicurata in alcun modo una effettiva accoglienza e protezione (es. la Grecia) o che presentino criticità nella capacità di garantire standard adeguati nell' accesso alle procedure di asilo, come risulta succeda in Bulgaria, Romania e Ungheria.

2) La proposta sul **reinsediamento nella UE dei potenziali richiedenti asilo che si trovano in Stati extraeuropei** è positiva, ma occorre anche,

2.1. In fase sperimentale di prima applicazione prevedere delle quote di persone reinsediabili il cui numero nell'UE sia decisamente più elevato di quanto l'Agenda prevede : va infatti dato massimo rilievo all'esigenza che tutti gli Stati membri dell'Unione e l'UE adottino il reinsediamento anche per alleggerire in maniera significativa zone ad alta concentrazione di sfollati provenienti da zone di guerra, fuggiti e oggi ospitati in Paesi molto più fragili degli Stati europei, come il Libano e la Giordania, la cui eventuale implosione potrebbe produrre altri e ancor più gravi conflitti e costringerebbe alla fuga un numero molto più elevato di persone;

2.2. Stabilire un meccanismo rapido di adeguamento dei programmi di reinsediamento che sia in grado di rispondere in tempi brevi all'aggravarsi di situazioni di crisi, in modo da conseguire un'effettiva presa in carico delle richieste di protezione internazionale da parte di persone in condizioni di estremo bisogno di protezione presenti in Paesi terzi (fuori dell'UE);

2.3. Rafforzare, non in sostituzione bensì a rinforzo dei programmi di reinsediamento, il ricorso all'utilizzo (già previsto da diversi strumenti giuridici dell'Unione, ma applicato in modo assai ridotto ed episodico e neppure da tutti gli Stati UE) del rilascio di visti d'ingresso per motivi umanitari da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri, e delle rappresentanze dell'UE, presenti nei Paesi terzi di origine o di transito, concordando l'applicazione di un elenco non esaustivo di ipotesi (quali l'ingresso di parenti e famigliari, ingressi per motivi sanitari etc) al fine di limitare la discrezionalità delle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri;

2.4. Attivare la direttiva 2001/55/CE che prevede norme comuni a tutti gli Stati membri per la concessione di una protezione temporanea alle persone che fuggono dai loro paesi, in caso di afflusso massiccio di sfollati nell'Unione nei confronti dell'esodo dalla Siria che, sotto tutti i profili, corrisponde a quanto previsto dalla Direttiva, stessa, ovvero una tutela immediata e transitoria delle persone sfollate, che non possono rientrare nel loro paese a causa di una guerra, violenze o violazioni dei diritti umani, assicurando un equilibrio degli sforzi realizzati tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze di tale accoglienza.

3) Le **politiche comuni di asilo e delle frontiere** richiedono modifiche:

3.1. Poiché il diritto di asilo fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed è previsto nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE occorre ampliare le modalità di ingresso regolare delle persone che vogliono presentare la domanda di asilo superando la situazione attuale in cui gli ingressi irregolari sono la modalità di gran lunga prevalente con cui le persone

bisognose di protezione internazionale riescono ad accedere al diritto alla protezione nel territorio degli Stati UE.

3.2. Alle frontiere interne ed esterne dell'Unione occorre dare effettiva attuazione ai divieti di respingimento delle persone che, alle frontiere aeree, terrestri e marittime, comprese le aree di transito, manifestano la volontà di presentare una domanda di asilo, nonché vigilare sul rispetto del divieto di espulsioni collettive previsto dai protocolli addizionali alla CEDU, attraverso l'adozione di opportuni atti regolamentari e l'introduzione di procedure di monitoraggio indipendenti;

3.3. Il tasso di rigetto delle domande di asilo tra gli Stati membri è irraggievolmente variabile, tanto che la medesima domanda di asilo potrebbe avere esiti del tutto diversi tra un Paese UE e un altro. Ciò evidenzia le gravi carenze della Direttiva 2011/95/UE sulle qualifiche in materia di protezione internazionale in ragione delle troppe clausole discrezionali che essa consente ad ogni Stato di adottare ; occorre una nuova riflessione della direttiva UE sulle qualifiche, per prevedere condizioni davvero omogenee circa il riconoscimento degli status di rifugiato e di protezione sussidiaria e per allargare la nozione di protezione sussidiaria alla violazione diffusa e grave dei diritti umani, inclusa la povertà estrema e i disastri ambientali nei paesi di origine o provenienza e prevedendo altresì che le violenze subite dai richiedenti negli Stati di transito costituiscano elementi di valutazione della domanda di protezione.

3.4. Occorre altresì giungere al più presto ad una nuova riflessione della direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo che preveda un contenuto davvero uniforme delle misure di accoglienza e di integrazione sociale che ogni Stato membro deve assicurare. Si evidenzia in particolare come l'estrema disomogeneità tra le misure di sostegno all'integrazione sociale dei beneficiari di protezione internazionale (che in taluni Stati sfiora la quasi totale assenza di alcuna misura) mina alla radice ogni serio processo di armonizzazione del diritto d'asilo in Europa ;

3.5. E' necessario avviare con tempestività l'iter per l'adozione di una normativa dell'Unione con la quale disciplinare il riconoscimento reciproco delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale tra gli Stati membri, prevedendo la possibilità di trasferimento del titolare di protezione internazionale in altro Stato UE quanto meno nel caso in cui in detto Stato vivano familiari (famiglia allargata) nonché nel caso in cui il titolare di protezione, cui va data la possibilità di cercare o regolarizzare in detto Paese un rapporto di lavoro, sia in grado di instaurare detto rapporto;

3.6. Occorre dare immediato avvio ad un serio processo di superamento del Regolamento Dublino III, in quanto si tratta di uno strumento profondamente iniquo nei confronti dei richiedenti asilo, oltre che totalmente inefficace (come ampiamente dimostrato da molti studi) a conseguire gli obiettivi di riequilibrio delle domande di asilo nella UE; nelle more di detto superamento è necessario, a legislazione vigente, concordare dei criteri e delle prassi che consentano di dare ampia applicazione alle clausole umanitarie con particolare attenzione ai casi di presenza di familiari (nel senso di famiglia allargata) del richiedente in altro Paese UE, nonché in presenza di situazioni vulnerabili;

3.7. Sempre nelle more del superamento del Regolamento Dublino III è necessario che la Commissione europea approvi un nuovo regolamento di esecuzione del vigente regolamento per velocizzare le procedure volte ad assicurare l'unità familiare dei richiedenti asilo con familiari presenti in altri Stati UE e anche con altri familiari o conviventi.

4) L'indirizzo, contenuto nell'Agenda europea, ad adottare una **nuova disciplina che faciliti gli ingressi regolari** prevenendo così quelli irregolari e che preveda maggiori misure di coesione sociale e di contrasto allo sviluppo di fenomeni di xenofobia è certamente positivo. Tuttavia le misure concrete indicate nell'Agenda appaiono eccessivamente vaghe e poco innovative; è necessa-

rio ed urgente adottare un nuovo approccio realistico che superi le rigidità e le barriere attuali e renda agevole e conveniente per il migrante il ricorso a canali di ingresso regolare. In tale ottica occorre :

4.1. escludere che sia prevista ogni forma di verifica preventiva dell'indisponibilità di lavoratori nazionali e UE o stranieri regolari già residenti prima di consentire nuovi ingressi per lavoro ;

4.2. favorire progetti di migrazione temporanea che non ostacolino bensì favoriscano programmi migratori individuali dove si possano alternare periodi di lavoro e professionalizzazione nell'UE e periodi di rientro nel paese di origine ; per fare ciò bisogna dar vita, anche in via sperimentale, ad accordi di apertura della circolazione delle persone (es. accordi dell'UE con la Comunità degli Stati dell'Africa occidentale); -

4.3. introdurre la possibilità di ingressi per ricerca di lavoro, a condizioni predeterminate che tengano conto delle catene migratorie, rendendo inutile il ricorso del migrante alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani (smuggling).

4.4. ampliare e semplificare la disciplina degli ingressi e dei soggiorni di stranieri, ai quali rilasciare la carta Blu UE per lavoratori altamente qualificati, prevedendo altresì che i nuovi ingressi per lavoro non riguardino solo gli ingressi per lavoratori qualificati. Nell'attuazione di dette politiche migratorie è necessario sviluppare una nuova consapevolezza sulla necessità di evitare, nel concreto, politiche che, applicando una logica di immigrazione selettiva e di appropriazione dei cervelli dei Paesi di emigrazione, priverebbero eccessivamente gli Stati di origine di personale qualificato.

4.5. Attuare pienamente le misure previste dalla Direttiva 2009/52/CE al fine di tutelare in modo più efficace i lavoratori stranieri impiegati irregolarmente e contrastare situazioni di sfruttamento e riduzione in schiavitù ;

4.6. Consentire la conversione dei soggiorni di breve periodo in soggiorni per lavoro in presenza della possibilità reale da parte del migrante, di contrarre un rapporto di lavoro regolare alla scadenza del soggiorno di breve periodo;

4.7. Introdurre nei diversi paesi della UE una disciplina che permetta in via ordinaria di regolarizzare ex post il soggiorno a seguito di ingresso irregolare o di recuperare la precedente condizione di regolarità, spesso perduta in ragione di mere difficoltà economiche, in presenza di un chiaro diritto all'unità familiare e nei casi in cui il migrante sia in concreto in grado di attivare un rapporto di lavoro regolare ;

4.8. Attuare effettivamente la direttiva sulla tratta delle persone, inclusa la corretta identificazione delle vittime di tratta e il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari per le vittime;

4.9 Istituire il visto europeo per circolazione proposto dalla Commissione europea nel 2014, in modo che possa essere rilasciato negli Stati di origine o transito da uffici europei di rappresentanza in loco e che se ne consenta l'uso anche per la ricerca lavoro ;

4.10 Rafforzare i programmi e le iniziative culturali volte a sostenere la coesione sociale e a contrastare la propaganda ostile ai migranti e di odio o incitamento ad azioni razziste o xenofobe.

5) L'ASGI ritiene infine che vadano rigettate alcune misure indicate nell'Agenda e in altri documenti UE per le ragioni di seguito esposte.

5.1. L'istituzione di uno o più centri di raccolta dei potenziali migranti in Niger, con evidente coinvolgimento diretto o indiretto dello Stato del Niger stesso, appare una proposta inaccettabile in ragione dell'assenza di garanzie adeguate che in detto Stato i migranti non siano sottoposti ad abusi, trattamenti discriminatorie e violenze di varia natura oltre che per la generale

assenza di un ordinamento democratico. Il problema non riguarda ovviamente solo il Niger bensì assume una ben più vasta importanza: nonostante la tutela dei diritti umani, la promozione della democrazia pluralista e il consolidamento dello Stato di diritto figurino tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione europea e la loro promozione sia parte integrante di tutte le forme di cooperazione con i paesi terzi, compresa la cooperazione allo sviluppo (articolo 181A del trattato che istituisce la Comunità europea (CE) dette enunciazioni di principio vengono spesso contraddette nella realtà a causa della mancanza di chiari vincoli condivisi nella Unione circa la non concessione di fondi europei per il controllo e la gestione dei flussi migratori a Paesi che abbiano un ordinamento giuridico non democratico e nei quali sia ampiamente documentata da fonti internazionali l'esistenza di situazioni estese di violazione dei diritti fondamentali nei confronti dei cittadini e dei migranti che si trovano sul loro territorio.

5.2. L'enfasi crescente posta sull'inasprimento delle misure contro l'immigrazione irregolare nei porti, negli aeroporti e nei valichi di frontiera terrestri, destinando altresì a questo fine grandi risorse economiche, rischia di avere come conseguenza primaria non il reale contrasto alle organizzazioni criminali che vanno combattute maggiormente sul piano delle scelte di politica legislativa volte ad aumentare le possibilità di accesso legale al territorio della UE, quanto a peggiorare la già drammatica condizione di violenza e soggezione cui sono sottoposti i migranti da dette organizzazioni;

5.3. Appare inaccettabile la crescente criminalizzazione di ogni tipo di viaggio irregolare dei migranti senza che sia maggiormente distinta la condotta di chi, senza scopo di lucro e per le più varie ragioni (si pensi solo all'esistenza di legami familiari o amicali) direttamente o indirettamente agevola il viaggio irregolare di un migrante o addirittura quello di un rifugiato rispetto ai fenomeni di smuggling e di trafficking gestiti dalla criminalità organizzata. Si tratta altresì di una criminalizzazione che appare funzionale a inibire o comunque a ostacolare (spesso attraverso l'uso esplicito o velato di minacce di azioni penali) la realizzazione di iniziative di solidarietà e azioni di soccorso nei confronti dei migranti messe in atto da singoli, associazioni ed enti la cui spinta etica ad agire a favore dei più deboli andrebbe al contrario valorizzata in quanto autentica espressione dei valori fondanti dell'Unione Europea.

5.4. L'uso della forza per effettuare i rilievi fotodattiloscopici sui migranti va considerata una pratica pericolosissima ed inaccettabile. L'enfasi posta su questa tematica da parte dell'Agenda rischia, infatti, di legittimare di fatto la diffusione di forme anche gravi di maltrattamento dei richiedenti asilo in tutta Europa. Si evidenzia, altresì, come la vigente normativa italiana non preveda che le autorità di pubblica sicurezza possano fare ricorso all'uso di altre forme di coazione fisica per costringere una persona a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici. L'uso della forza in detto contesto è dunque da considerarsi illegittimo e penalmente rilevante.

5.5. L'ipotesi di prevedere che la domanda di asilo sia considerata manifestamente infondata soltanto perché un migrante rifiuta i rilievi fotodattiloscopici non può parimenti essere accolta. Detta previsione contrasterebbe con il vigente diritto dell'Unione : gli Stati membri possono considerare una domanda manifestamente infondata solo se l'autorità accertante ha stabilito sulla base di un esame di merito che al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE.

5.6. Se EASO quale ufficio di supporto alle autorità nazionali decidenti in materia di asilo può svolgere un ruolo positivo, la presenza di funzionari EASO direttamente a fianco delle autorità nazionali al momento della decisione sulle domande di asilo è una scelta non condivisibile. La mancanza di una piena armonizzazione tra gli Stati UE in materia di criteri di esame delle domande di protezione internazionale (vedi punto 3.3. sull'opportunità di riformare la direttiva qualifiche rifiuta) rende opportuno che l'EASO si limiti nella fase attuale a fornire informazioni dettagliate ed attendibili e derivanti da una pluralità di fonti circa la situazione degli

Stati di origine, senza operare ingerenze nella libera decisione su ogni domanda di asilo, competenza spettante agli organi amministrativi o giudiziari di ogni Stato.