



Agenda europea sulla migrazione - L'analisi di Asilo in Europa

Il 13 maggio la Commissione europea ha presentato una comunicazione intitolata "Un'agenda europea sulla migrazione". Si tratta essenzialmente di un **piano di lavoro** che anticipa future azioni e proposte legislative della Commissione in questo campo. La comunicazione era molto attesa ed è stata in questi giorni ampiamente commentata su tutti i mezzi di comunicazione e dai principali esponenti politici e istituzionali. Subito dopo l'uscita, si sono registrati anche **numerosi apprezzamenti** da parte di organizzazioni internazionali e terzo settore. Nelle righe che seguono cerchiamo di mettere in ordine le indicazioni dell'Agenda che più ci toccano da vicino e vi proponiamo **il nostro punto di vista**.

Non prima, però, di una ovvia quanto doverosa precisazione: l'Agenda contiene, come detto, un piano di lavoro sulla base del quale la Commissione presenterà, nelle prossime settimane o nei prossimi mesi, delle vere e proprie proposte legislative le quali dovranno essere approvate come minimo dalla maggioranza qualificata del Consiglio UE (quindi dagli Stati membri) e talvolta anche dal Parlamento europeo (questo dipende dall'oggetto della proposta). È naturale, pertanto, che la Commissione, prima di pubblicare questa Agenda, così attesa, abbia dovuto tener conto del clima e delle sensibilità politiche presenti nei vari Paesi per garantire che il suo piano di lavoro non sia integralmente cestinato.

Detto ciò, il nostro parere è che questa Agenda, pur contenendo aspetti apprezzabili, non possa rappresentare in alcun modo una svolta positiva e, anzi, presenti **diversi aspetti preoccupanti**. Vediamo meglio perché.

Azioni immediate

Nelle prime pagine la Commissione illustra quelle che dovrebbero essere le azioni da intraprendere immediatamente per rispondere alle tragedie in atto nel mar Mediterraneo.

SALVATAGGIO IN MARE

L'Agenda dice che gli sforzi di ricerca e soccorso saranno riportati **al livello di intervento di Mare Nostrum** e che da una parte verranno triplicati i fondi per le missioni Poseidone e Tritone e dall'altra saranno incrementati la capacità e l'ambito geografico di Frontex. In linea di principio questa ci pare una azione **giusta e doverosa, anche se tardiva**: c'è voluta la morte di **oltre 1600 persone** in mare nei primi mesi del 2015 per spingere le autorità dell'Unione ad avere una risposta paragonabile a quella di Mare Nostrum. Peraltro, ci chiediamo cosa ne sia di **Eurosur**, sistema informativo (molto costoso), lanciato meno di due anni fa e presentato come un "passo decisivo" per prevenire tragedie in mare dall'allora Commissaria europea Cecilia Malmstrom.

LOTTA ALLE RETI DI TRAFFICANTI

Da tempo si parla molto di preventiva distruzione e “bombardamento delle imbarcazioni” come metodo efficace per ridurre le partenze dalla Libia. Nell’Agenda si fa riferimento a un piano presentato dall’Alto Rappresentante per la politica estera dell’Unione per una possibile azione di Sicurezza e Difesa Comune che contiene operazioni per **identificare, catturare e distruggere** le imbarcazioni usate dai trafficanti. Si dice anche che ciò sarà una potente dimostrazione della determinazione dell’UE.

Pur nutrendo molti dubbi sulla concreta fattibilità di un “chirurgico” intervento per distruggere le navi dei trafficanti, riteniamo che questo punto sia così complesso e delicato da non poterci esprimere sulle poche e vaghe righe dell’Agenda, che non permettono di capire di cosa esattamente si stia parlando e **cosa in pratica verrà fatto, da chi, e quando.**

LA RICOLLOCAZIONE

La Commissione presenterà entro la fine di maggio una proposta di attivazione del sistema di risposta di emergenza di cui all’art. 78.3 del Trattato sul Funzionamento dell’UE. La proposta includerà uno schema temporaneo per la distribuzione di persone “**che chiaramente necessitano di protezione internazionale**”. A tale scopo, la Commissione ha proposto un **indice** basato su popolazione, PIL, tasso di disoccupazione, numero di richiedenti asilo e numero di rifugiati reinsediati negli ultimi anni, per determinare la quota di richiedenti asilo che ciascuno Stato membro riceverà. L’Agenda aggiunge che questo schema sarà **precursore di una soluzione duratura**: entro il 2015, verrà infatti presentata una proposta legislativa per un **sistema obbligatorio** di ricollocazione, azionabile automaticamente, per distribuire le persone che chiaramente necessitano di protezione internazionale in caso di afflusso massiccio.

Il meccanismo di ricollocazione, fortemente voluto dall’Italia, è con ogni evidenza **il punto politicamente più importante della nuova Agenda**. E’ su questo punto, ignorando quasi completamente il resto dell’Agenda, che si sono infatti concentrati fin da subito le critiche e i distinguo di alcuni Stati (Francia, Spagna, Polonia, Ungheria,...) che daranno ovviamente battaglia nei negoziati per fissare dei limiti molto bassi ai numeri di persone da ricollocare o per modificare alcuni parametri (la Spagna ad esempio vorrebbe dare più peso al tasso di disoccupazione e che si tenesse in conto il lavoro di lotta all’immigrazione dal Marocco). Tra l’altro, Regno Unito, Irlanda e Danimarca non sono vincolate da questo meccanismo, sulla base dei Protocolli allegati ai Trattati.

Al di là di quello che sarà l’esito di queste schermaglie, **Asilo in Europa ritiene** che, benché sia evidente il fallimento delle regole attuali sull’individuazione della responsabilità per l’esame delle domande di asilo, **qualsiasi meccanismo di distribuzione che non tenga in considerazione la volontà delle persone coinvolte sia destinato a fallire.**

Come si attuerebbe, in pratica, questa ricollocazione?

Innanzitutto, chiariamo che la proposta di cui si parla nell’Agenda **non supera affatto il Regolamento Dublino**. L’Agenda propone di individuare, solo in casi di “emergenza” o di “afflusso massiccio” e solo nei confronti di alcuni richiedenti asilo (quelli che “chiaramente necessitano di protezione”: immaginiamo dunque innanzitutto, ad oggi, siriani ed eritrei), un diverso Stato responsabile per l’esame della loro domanda rispetto a quello di ingresso irregolare. Ma lo fa, ancora una volta, senza tenere in conto le volontà dei singoli, dunque sempre **nel solco tracciato dal Regolamento Dublino**.

Non è difficile allora immaginare che coloro che verranno trasferiti in Repubblica Ceca o in Portogallo, ma che hanno come destinazione della loro fuga Stoccolma, o Amburgo, perché lì risiedono i loro amici o parenti, o perché sanno che lì avranno qualche possibilità lavorativa in più, non si fermeranno nel Paese loro assegnato ma proseguiranno il loro viaggio, con movimenti secondari dentro l’Unione che attiveranno di nuovo il Regolamento di Dublino, in

un gioco dell'oca dove **il punto di partenza non sarà più Pozzallo ma Coimbra, o Praga.**

Il meccanismo, ad una prima occhiata, sembra disegnato per alleviare le fatiche dell'Italia, ma diversi punti restano ancora oscuri.

Intanto, il meccanismo dovrebbe attivarsi solo in caso di "emergenza" o di "afflusso massiccio". **Cosa si intende con queste espressioni?** Nell'Agenda la Commissione non individua dei parametri e questo sarà presumibilmente oggetto di intensi negoziati, con la conseguenza che, se l'interpretazione fosse molto restrittiva (e dunque fissasse parametri molto alti) il meccanismo potrebbe non attivarsi mai, mentre, al contrario, qualora si desse un'interpretazione più ampia, potrebbe succedere che il meccanismo si attivi continuamente, per più di un Paese alla volta, generando una situazione difficilmente controllabile.

Inoltre, se oggetto di ricollocazione saranno solo, come sembra dal testo dell'Agenda, persone che **"chiaramente necessitano di protezione"**, è probabile che i primi della lista saranno i siriani e gli eritrei (V. le percentuali di riconoscimento della protezione nel 2014 secondo il rapporto di Eurostat da noi analizzato [qui](#)). Che sono molto numerosi negli sbarchi ma che sono praticamente assenti nella classifica delle prime nazionalità di richiedenti asilo in Italia. Pertanto, da una prospettiva puramente italiana, l'effetto paradossale della ricollocazione – in combinato disposto con un "giro di vite" sulle identificazioni, come diremo sotto – potrebbe essere quello che l'Italia **si troverebbe a esaminare più domande di asilo**, non meno. A quelle presentate da persone che non sono "in chiara necessità di protezione" (per lo meno secondo gli standard europei) si aggiungerebbe infatti la quota spettante all'Italia di siriani ed eritrei (che al momento, come noto, non presentano domanda in Italia ma si spostano subito verso il Nord Europa).

Inoltre, ci è difficile immaginare **quale sarà la procedura** seguita per individuare a) che ci si trova di fronte a una persona "chiaramente bisognosa di protezione" e b) verso quale Stato ricollocarla.

Non è certo pensabile che, ad ogni sbarco, centinaia, a volte migliaia, di persone vengano identificate sommariamente e in parte trasferite forzatamente verso Paesi spesso a loro ignoti, il tutto nel giro di poche ore. Crediamo, al contrario, che **sarà necessario non poco tempo** per concludere questo tipo di operazioni. E nel frattempo, dove rimarranno queste persone?

Tra l'altro, per trasferire decine di migliaia di persone all'anno (l'Agenda non mette dei limiti numerici e se la proposta vuole avere una qualche efficacia non può limitarsi a poche migliaia persone) immaginiamo un grande numero di voli e **uno sforzo enorme da parte dell'Unione**. Senza contare il numero di coloro che dovessero essere poi rintracciati sul territorio di un Paese diverso rispetto a quello loro assegnato e che, quindi, dovrebbero essere riportati in quest'ultimo...

REINSEDIAMENTO

L'Agenda prevede poi, sempre tra le azioni immediate, la proposta (entro la fine di maggio) di uno schema di **reinsediamento di rifugiati da Paesi terzi** sul territorio europeo, secondo una distribuzione analoga a quella vista per la ricollocazione. In questo caso viene già fissato il numero dei rifugiati da reinsediare (20.000) e, a tal fine, si prevede un aumento di 50 milioni di euro del budget a supporto di questa attività. Inoltre, poiché finora le offerte (volontarie) da parte degli Stati membri di posti per il reinsediamento non sono state granché, l'Agenda contiene anche **un avvertimento preciso**: se necessario, si proporrà anche uno strumento vincolante in materia (che obblighi dunque gli Stati ad accettare rifugiati reinsediati da Paesi non-UE) a partire dal 2016. Anche tale proposta, però, dovrà ovviamente essere approvata dal Consiglio dell'Unione europea (cioè dagli Stati), il che ovviamente finisce per ridimensionare la portata della "minaccia" della Commissione.

Registriamo comunque con favore questo impegno che, per quanto limitato numericamente, senza dubbio contribuirà a dare delle prospettive migliori a delle persone, oltre che offrire loro una possibilità di accesso in maniera legale e sicura, sottraendo così ai trafficanti delle potenziali fonti di guadagno.

COLLABORAZIONE CON GLI STATI TERZI

La Commissione, oltre ad annunciare 30 milioni di euro per lo sviluppo dei Programmi Regionali di Sviluppo e Protezione già esistenti o l'avvio di nuovi, propone soprattutto la **creazione di un "centro polifunzionale" in Niger** entro la fine dell'anno. Tale centro, a cui dovrebbero collaborare anche OIM e UNHCR, oltre ovviamente al governo del Niger, dovrebbe fornire informazioni, protezione locale (?) e opportunità di reinsediamento, nonché prospettive realistiche sulla probabilità di successo del viaggio migratorio e opzioni per il rimpatrio volontario.

L'Agenda fa poi riferimento alle azioni politiche in corso per affrontare la situazione in Libia e in Siria, nonché per sostenere gli sforzi dei Paesi confinanti con la Siria, dove sono ospitati la stragrande maggioranza delle persone scappate da quella guerra.

L'APPROCCIO "HOTSPOT" E IL SUPPORTO AI PAESI DI FRONTIERA

L'Agenda programma infine di stabilire nei Paesi di frontiera dell'UE un **"approccio hotspot"**: in sostanza, EASO, Frontex ed Europol aiuteranno gli Stati a velocizzare le pratiche di identificazione, registrazione e fotosegnalamento dei migranti. Ci sembra questo un chiaro riferimento ancora una volta all'Italia, a cui diversi Paesi membri contestano di **non applicare in modo rigoroso le disposizioni del regolamento Eurodac**.

Se da un lato riteniamo ovviamente corretto rispettare le regole che gli Stati stessi si sono dati per procedere all'identificazione dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo, dall'altro **facciamo fatica a immaginare il funzionamento** di questo "approccio hotspot" in presenza (come spesso accaduto) di diverse decine o centinaia di persone che, contemporaneamente, rifiutino di farsi identificare perché sanno che in questo modo il viaggio verso la loro destinazione sarà reso più difficile. A meno che non si intenda fare ricorso in maniera **quasi sistematica al trattenimento**. Ma su questo torneremo sotto.

L'Agenda prevede quindi il supporto dell'EASO agli Stati membri per esaminare le domande di asilo "il più velocemente possibile", mentre Frontex aiuterà gli Stati nel coordinamento dei rimpatri di "coloro che non hanno esigenze di protezione internazionale".

I quattro pilastri per gestire meglio l'immigrazione - Focus sull'asilo

Nella seconda parte dell'Agenda la Commissione passa quindi ad esaminare più a fondo vari aspetti legati alla gestione dell'immigrazione: da come ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare, alla gestione delle frontiere esterne, da una nuova politica sulla migrazione legale (che in realtà di nuovo non propone granché) fino a quella che più ci tocca da vicino, cioè la parte sulla politica comune di asilo.

Qui l'Agenda individua la priorità nell'assicurare una **piena e coerente applicazione del Sistema europeo comune di asilo**, grazie ad un nuovo processo di monitoraggio sistematico sul comportamento degli Stati. L'Agenda ricorda il ruolo della Commissione di "guardiano dei trattati" e la possibilità (a dire il vero fin qui usata in maniera piuttosto timida in questo campo) di fare ricorso a **procedure di infrazione**.

Si preannuncia un ruolo sempre maggiore dell'EASO come punto di riferimento in materia di COI (*Country of Origin Information*) al fine di arrivare a decisioni più uniformi e si identifica nella formazione e nella creazione di reti tra le autorità che si occupano di accoglienza delle

ulteriori misure.

La Commissione nota anche che nel 2014 il 55% delle domande d'asilo presentate nell'UE ha avuto decisione negativa e che per alcune nazionalità il tasso di rigetto è altissimo. Poiché nella normativa europea sono previste disposizioni che permettono di **esaminare rapidamente le richieste di asilo infondate**, l'Agenda preannuncia che la Commissione lavorerà con l'EASO e gli Stati per produrre delle linee guida che favoriscano l'utilizzo di queste procedure accelerate. Sempre in questo contesto, la Commissione proporrà anche di rinforzare le disposizioni in materia di **Paesi di origine sicuri**, supportando il rapido esame delle domande d'asilo di cittadini provenienti da quei Paesi.

Su **Dublino** l'Agenda usa parole forti ("non sta funzionando come dovrebbe") e collega questo malfunzionamento al fatto che le regole non sono applicate in pieno dagli Stati, ai quali la Commissione rivolge quindi una serie di inviti: a prevedere le risorse necessarie al suo funzionamento, ad applicare le clausole sul ricongiungimento familiare, a fare un più ampio uso delle clausole discrezionali,... L'Agenda prevede quindi la costituzione di una rete fra le Unità Dublino dei vari Paesi e delle linee guida della Commissione per facilitare la **raccolta sistematica delle impronte digitali**.

Infine, l'Agenda riconosce che Dublino è un sistema ormai anacronistico, che risale a un periodo in cui i flussi di richiedenti asilo erano completamente diversi (sia per dimensioni sia per caratteristiche). Tuttavia, la valutazione del funzionamento del sistema Dublino viene lasciata (come già previsto) al 2016 e si rimanda dunque a quella data **ogni decisione sull'eventualità di una sua revisione**.

CONCLUSIONE

Limitandoci a quanto più di nostro interesse (dunque alle misure in tema di asilo), **siamo molto scettici, per non dire preoccupati**, dalla lettura congiunta dei paragrafi dell'Agenda. Se da una parte la Commissione compie dei passi avanti (tardivi e insufficienti) rispetto al soccorso in mare e in tema di reinsediamento di rifugiati dai Paesi terzi, dall'altra essa disegna una forma di distribuzione delle responsabilità tra Paesi europei che **ancora una volta ignora le aspirazioni dei richiedenti asilo** ed è dunque attuabile, nella forma ad oggi disegnata sulla carta, solo tramite il **ricorso quasi sistematico al trattenimento e al trasferimento forzoso**, con elevati costi per la collettività e il rischio di un impatto in termini di "solievo" per i Paesi di frontiera **concretamente molto scarso**.

In ultimo, ci preoccupa come l'Agenda trascuri gli standard di tutela (come ad esempio il rispetto delle esigenze dei più vulnerabili, dei minori non accompagnati e l'accesso ad un ricorso effettivo) sia nella fase della ricollocazione sia nella fase dell'esame delle domande d'asilo, enfatizzando invece la possibilità di ricorrere a **procedure accelerate e a concetti per lo meno discutibili** come quelli di Paese di origine sicuro.