



Proposta di ricollocazione tra i Paesi europei di richiedenti asilo a beneficio di Italia e Grecia

Dopo aver pubblicato poche settimane fa l'**Agenda europea sulla migrazione**, da noi [analizzata qui](#), la Commissione ha presentato nei giorni scorsi alcune proposte per dare concreta attuazione a quanto annunciato nella stessa Agenda. Oggi ci soffermiamo in particolare sulla proposta di Decisione in materia di **ricollocazione tra i Paesi europei** di richiedenti asilo a beneficio di Italia e Grecia (COM/2015/286, del 27.05.2015), in quanto evidentemente quella che più ha sollevato dibattiti e attirato plausi o critiche da parte di esponenti politici, organizzazioni internazionali e realtà non governative.

Di cosa si tratta?

Come promesso nell'Agenda, la Commissione propone un **meccanismo di distribuzione**, limitata nel tempo e nell'oggetto (come spiegheremo meglio sotto), di persone **che chiaramente necessitano di protezione internazionale**, al fine – si legge nell'introduzione della proposta - *“di assicurare un'equa e bilanciata partecipazione di tutti gli Stati membri a questo sforzo comune”* in materia di accoglienza ed esame delle domande di asilo.

Tale proposta **dovrà essere approvata** nelle prossime settimane dalla maggioranza qualificata del Consiglio UE (dunque degli Stati), mentre non è necessaria in questo caso l'approvazione del Parlamento europeo (ma solo la sua consultazione). Come noto, diversi Stati si sono già detti **contrari o per lo meno critici** sulla proposta (Francia, Spagna, Ungheria, Polonia, oltre a quelli che hanno il diritto di “tirarsene fuori” fin da subito, come Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca), il che fa ritenere assolutamente **non scontata** l'approvazione “tale quale” della proposta della Commissione (che potrà essere oggetto di modifiche).

Nelle prossime righe presentiamo un'analisi del contenuto della proposta, seguita da alcune nostre conclusioni.

Premessa. La base giuridica

Partiamo intanto dalla base giuridica su cui si fonda la proposta di Decisione, cioè l'**art. 78.3 del TFUE** che così recita:

“Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.”

Da qui si ricava che: 1) si deve trattare di **misure temporanee**; 2) a **beneficio** di uno o più Stati; 3) i quali debbano affrontare una **situazione di emergenza caratterizzata da un**

afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Le ragioni della proposta. Quando si può parlare di emergenza?

La nozione di “*emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi*” **non è finora mai stata definita a livello europeo**. Vediamo dunque sulla base di quali dati e considerazioni la Commissione arriva alla conclusione che Italia e Grecia si trovano in questa situazione, definendo così anche un primo **termine di paragone per il futuro**:

- **numero degli ingressi irregolari**: secondo i dati di Frontex, nel 2014 sono arrivati in Italia in maniera irregolare **più di 170.000 migranti** (+277% rispetto al 2013); in Grecia sono stati più di 50.000 (+153%). I dati del 2015 sono in linea con quelli del 2014 per quanto riguarda l'Italia, mentre **per la Grecia assistiamo ad un ulteriore aumento**;
- alta percentuale di **persone “in chiaro bisogno di protezione internazionale”**: buona parte di questi migranti proviene da Paesi i cui cittadini sono riconosciuti come titolari di protezione internazionale in altissime percentuali (**siriani ed eritrei**, il cui tasso di riconoscimento nell'UE è intorno al 95% e all'89% rispettivamente, rappresentavano circa il 40% degli arrivi in Italia e il 50% in Grecia nel 2014). Questa spiegazione serve a motivare la scelta della Commissione di concentrarsi solo su siriani ed eritrei, scelta che non era in realtà obbligatoria in base all'art. 78.3 (che parla di “*cittadini di Paesi terzi*”). Niente avrebbe dunque impedito alla Commissione di non limitarsi alle persone “*in chiaro bisogno di protezione internazionale*” ma prevedere una **ricollocazione ben più ampia** (con il rischio però di scontrarsi con un dissenso ancora più ampio in seno al Consiglio UE);
- **numero di domande di asilo**: nel 2014 sono state 64.625 in Italia (+143% rispetto al 2013) e 9.430 in Grecia (+15 %)
- **la posizione di Italia e Grecia e i conflitti che caratterizzano l'area**: questi fattori rendono i due Stati più vulnerabili di altri nell'immediato e nel prossimo futuro;
- **le carenze strutturali nei sistemi di asilo** che mettono in dubbio la capacità di Italia e Grecia di gestire in maniera adeguata questa situazione di forte pressione.

Le misure temporanee proposte dalla Commissione

Dopo aver visto come la Commissione giustifica la sua decisione di considerare quella verso Italia e Grecia una situazione di “*emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi*”, vediamo ora quali sono nel concreto le “*misure temporanee a beneficio [...] degli Stati membri interessati*” che vengono proposte.

Si tratta innanzitutto, come ampiamente detto, della “**ricollocazione**”, cioè di una distribuzione di richiedenti asilo in chiaro bisogno di protezione internazionale tra i Paesi europei, secondo un **indice**, allegato alla proposta, che fa riferimento a **vari parametri** (popolazione, PIL, tasso di disoccupazione, numero di richieste di asilo e di rifugiati reinsediati negli anni passati).

Questa distribuzione è **limitata** in vari sensi:

- si applica solo nei confronti di richiedenti asilo le cui domande dovrebbero essere esaminate, ai sensi del **Regolamento Dublino**, da Italia e Grecia (art. 3 par. 1); ciò significa che eventuali richiedenti asilo che fossero entrati irregolarmente in Italia o in Grecia ma che fossero di competenza di altri Stati (ad es. perché hanno dei familiari stretti titolari di protezione internazionale in altri Paesi) non rientrerebbero in questa Decisione ma sarebbero trasferiti verso il Paese competente in base agli ordinari criteri di Dublino (che, spesso si dimentica, possono anche individuare un Paese

- responsabile per l'esame della domanda diverso da quello di ingresso irregolare);
- si applica solo a richiedenti asilo provenienti da Paesi i cui cittadini sono riconosciuti come titolari di protezione internazionale in prima istanza **nel 75% dei casi in base ai più recenti dati Eurostat** (dunque, allo stato attuale, solo a siriani ed eritrei ma non è escluso che altre nazionalità possano entrare nella lista in futuro); in caso di persone apolidi, si fa riferimento all'ultimo stato di residenza abituale (art. 3 par. 2);
- si applica ad un **numero chiuso di persone**: 24.000 saranno ricollocate dall'Italia verso altri Paesi, 16.000 lo saranno dalla Grecia (art. 4)
- si applica a persone giunte in Italia o Grecia **a partire dal 15 aprile 2015** e nell'arco dei **24 mesi successivi** all'entrata in vigore della Decisione (art. 12 par. 2).

Si tratta dunque, come dice la Commissione nella spiegazione della proposta, di una temporanea (e, aggiungiamo noi, limitata) **deroga ai criteri del Regolamento Dublino**, finalizzata a individuare – nei confronti di un certo numero di richiedenti asilo - un diverso Stato membro responsabile per l'esame della domanda rispetto a Italia e Grecia. Dal momento del trasferimento, le regole di Dublino **tornerebbero però applicabili**, con il risultato che, se il richiedente asilo venisse rintracciato sul territorio di un ulteriore Stato, verrebbe rinvio verso il Paese di ricollocazione (non verso Italia o Grecia).

La procedura di ricollocazione

La procedura individuata e proposta dalla Commissione intende assicurare, come si legge nell'introduzione, *“un veloce trasferimento delle persone verso lo Stato membro di ricollocazione”*. Vediamo dunque da vicino di cosa si tratta esaminando l'art. 5 della proposta di Decisione.

Italia e Grecia dovranno, con l'assistenza dell'EASO e di funzionari di altri Paesi, **identificare** i richiedenti asilo da ricollocare, dando **priorità alle persone vulnerabili** ai sensi dell'art. 22 della Direttiva Accoglienza (in realtà crediamo che si voglia fare riferimento all'art. 21, che elenca come vulnerabili *“i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili”*).

Quindi, gli altri Stati membri indicheranno, *“appena possibile”*, il numero dei richiedenti che possono essere immediatamente ricollocati sul loro territorio. Sulla base di questa informazione, Italia e Grecia emaneranno, *“appena possibile”*, una **decisione di ricollocazione** verso uno specifico Stato membro per ogni richiedente coinvolto. Nel preambolo della Decisione (Considerando n° 26) si legge che Italia e Grecia, nel decidere sullo Stato di ricollocazione, dovrebbero tener conto delle **caratteristiche di ogni specifico richiedente**, incluso della lingua parlata, al fine di facilitare il percorso di integrazione. Quanto ai richiedenti vulnerabili, invece, dovrebbe essere considerata la capacità dello Stato di destinazione di fornire adeguato supporto.

Il trasferimento è realizzabile **solo se sono state prese le impronte digitali** ed avrà luogo *“appena possibile”* dopo la notifica all'interessato della decisione di ricollocarlo. E' prevista la possibilità per gli altri Stati di rifiutarsi di ricollocare un richiedente asilo sul proprio territorio, qualora sia probabile che vi siano problemi di **sicurezza nazionale od ordine pubblico**.

In tutto la procedura **non deve durare più di un mese** dall'identificazione del richiedente da trasferire.

Appare evidente lo sforzo della Commissione di velocizzare la procedura, anche se il ricorso

costante all'espressione "appena possibile", anziché a scadenze perentorie e a meccanismi di silenzio-assenso, nonché la mancanza di conseguenze qualora la procedura duri più di un mese non aiutano.

La nostra impressione - considerati i vari passaggi (e la citata mancanza di scadenze perentorie), le valutazioni da fare (dall'effettiva nazionalità fino alle vulnerabilità, alla maggiore o minore età, etc...), gli accordi con gli altri Paesi (che immaginiamo non accetteranno *sic et simpliciter* tutti i trasferimenti proposti da Italia e Grecia ma vorranno fare verifiche, controlli e in certi casi vorranno utilizzare la clausola sulla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico - è che la procedura rischi di essere in realtà **molto meno "snella" di come appare** sulla carta. Senza considerare possibili **resistenze** da parte dei richiedenti asilo (all'identificazione o al trasferimento in uno Stato), nonché la possibilità (di cui parleremo sotto) di **fare ricorso** contro la decisione di ricollocazione.

In tutto questo tempo, **dove rimarranno** le persone "candidabili" alla ricollocazione?

Diritti e obblighi dei richiedenti asilo

Tra i diritti dei richiedenti l'art. 6 della proposta prevede: i) l'obbligo per gli Stati di considerare sempre il **prevalente interesse del minore**; ii) l'obbligo di assicurare che i **membri della famiglia** (in senso stretto, si veda la definizione di familiare di cui al [Regolamento Dublino](#)) siano ricollocati nello stesso Stato; iii) l'obbligo per Italia e Grecia di **fornire informazioni** sulla procedura di ricollocazione ai richiedenti in una lingua che per lo meno è ragionevole supporre conoscano; iv) l'obbligo per Italia e Grecia di **notificare al richiedente per iscritto** la decisione di ricollocarlo (tale decisione deve indicare qual è lo Stato di destinazione).

Nulla si dice, in questo articolo (né in altri), circa il diritto a un rimedio effettivo. Sarà dunque possibile per un richiedente **fare ricorso contro la decisione di trasferirlo?**

La risposta si trova solo nella parte non vincolante della Decisione, cioè nel considerando n° 28 del Preambolo, laddove si dice che le persone hanno **diritto a un rimedio effettivo** contro la decisione di ricollocazione, in linea con il [Regolamento Dublino](#) (dunque con effetto sospensivo, sebbene non per forza automatico, si veda l'art. 27 del Regolamento).

È ovvio d'altronde che, in analogia a [quanto già affermato dalla Corte di Giustizia](#) con riferimento ai "trasferimenti-Dublino" (e recepito peraltro nell'ultima versione del Regolamento, si veda il nuovo art. 3), anche questi "trasferimenti di ricollocazione" dovranno prevedere la possibilità per le persone coinvolte di **confutare la presunzione** che, nel Paese di destinazione, i loro diritti fondamentali non saranno in pericolo. Si pensi a chi verrà assegnato a Paesi più volte oggetto di "attenzioni" per le condizioni critiche del loro sistema di asilo quali **l'Ungheria o Malta**. O a Paesi che finora hanno accolto numeri bassissimi di richiedenti asilo e i cui sistemi di asilo potrebbero a loro volta andare presto in difficoltà: è il caso del Portogallo che ha ricevuto nel 2014 appena 440 domande di asilo mentre sulla base della proposta della Commissione, dovrebbe accogliere circa 1.700 persone in due anni, o dell'Estonia (155 domande nel 2014 e una previsione di dover accogliere quasi 750 persone in due anni da Italia e Grecia).

Tra gli obblighi dei richiedenti, la proposta inserisce quello di **non recarsi in altri Paesi rispetto a quello di ricollocazione**. Chi venisse ritrovato in un Paese diverso (senza averne titolo) verrebbe rimandato nel Paese di ricollocazione. La proposta non dice niente ma anche in questo caso dovrebbe essere riconosciuto all'interessato il diritto a un rimedio effettivo.

Supporto operativo a Italia e Grecia

La proposta prevede poi (art. 7) che gli altri Stati forniscano un sostegno all'Italia e alla Grecia, al fine di supportare le attività di i) **identificazione, presa delle impronte e registrazione** dei richiedenti asilo; ii) avvio della procedura di esame delle domande; iii) informazione e

assistenza specifica alle persone che potrebbero essere oggetto di ricollocazione; iv) concreta attuazione dei trasferimenti.

Misure complementari che Italia e Grecia devono prendere

In base all'art. 8, Italia e Grecia sono chiamate a una serie di adempimenti. In particolare, dovranno presentare – entro un mese dall'entrata in vigore della Decisione – una “roadmap” contenente le misure per migliorare qualità ed efficienza dei loro sistemi nel campo dell'asilo, della prima accoglienza e dei rimpatri, nonché le misure per assicurare un'implementazione appropriata della Decisione. L'articolo usa un **linguaggio piuttosto duro** nei confronti di Italia e Grecia che sono chiamate a mettere in pratica fino in fondo questa *roadmap*, pena la sospensione dell'applicazione di questa Decisione per un periodo massimo di 3 mesi + 3. Italia e Grecia dovranno inoltre (art. 11) relazionare sull'applicazione di questa Decisione ogni 3 mesi.

Supporto agli altri Stati

E' previsto dalla proposta (art. 10) che ogni Stato riceverà **6.000 euro per persona ricollocata** sul proprio territorio. Inoltre, qualora si verifichi una situazione di emergenza in un altro Stato, sarà sempre possibile per il Consiglio adottare analoghe misure a beneficio di questo, eventualmente anche sospendendo i suoi obblighi derivanti da questa Decisione. (art. 9)

Conclusione

In conclusione, ci pare necessario **reiterare le nostre perplessità** in merito a questa proposta.

Certo, si tratta pur sempre del primo tentativo di **obbligare gli Stati a ricevere sul territorio dei richiedenti asilo** che non sarebbero di loro competenza ai sensi del Regolamento Dublino; inoltre, qua e là si possono trovare dei passaggi positivi e condivisibili, ad esempio laddove la Commissione inserisce le “**carenze strutturali**” di Italia e Grecia tra le ragioni alla base di una necessaria solidarietà da parte degli altri Stati (si noti che in passato analoghi meccanismi di solidarietà sono stati respinti dalla maggioranza degli Stati proprio per non “premiare” Paesi strutturalmente carenti). Anche il - pur timido - riferimento alla necessità di tener conto, nella scelta dello Stato di ricollocazione, delle **caratteristiche di ogni specifico richiedente** (includere le vulnerabilità) è un punto positivo, così come il fatto che un limitato numero di persone potrebbero riuscire a percorrere **l'ultimo tratto del loro viaggio fino alla meta finale** in maniera regolare e non pericolosa.

Tuttavia, una lettura attenta del testo proposto dalla Commissione non può che suscitare perplessità.

Perplessità che derivano i) dalla **confusione in merito all'obiettivo** di questo meccanismo e ii) dalla sua **concreta messa in atto e dalla sua reale portata**.

Quanto al primo punto, ci pare davvero arduo sostenere che il meccanismo, come si legge nella premessa della proposta, serva ad assicurare una partecipazione “*equa e bilanciata*” di tutti gli Stati allo sforzo comune necessario a gestire i grandi arrivi in particolare negli Stati di frontiera.

Limitandoci all'Italia, è evidente che la situazione di emergenza in cui si trova il nostro Paese **non può essere alleggerita** con il trasferimento di un certo numero di persone “*in chiaro bisogno di protezione*” (allo stato attuale siriani ed eritrei). Si pensi solo che nel 2014 i siriani

che hanno presentato domanda di asilo in Italia sono stati **505** (in calo del 20% rispetto al 2013!), gli eritrei **480** (in calo del 77%!)). Tutti gli altri siriani ed eritrei, **e parliamo di decine di migliaia di persone**, hanno semplicemente attraversato l'Italia, rifiutandosi di lasciare le proprie impronte digitali, per recarsi all'estero e raggiungere i propri familiari, amici, connazionali.

Ci pare, dunque, che la proposta – la quale deve essere necessariamente letta assieme al **giro di vite sull'identificazione** dei migranti attraverso il cosiddetto “*approccio hotspot*” (si vedano in proposito la [nostra analisi dell'Agenda UE sulla migrazione](#) e le [linee guida della Commissione sull'identificazione](#)) – sia in realtà diretta

- ad **identificare in maniera sistematica** i migranti irregolari e i richiedenti asilo (anche ricorrendo ampiamente al trattenimento e all'uso della forza);
- a tentare di **alleggerire la pressione sugli Stati del Nord Europa** (Germania e Svezia in primis) i quali avrebbero, grazie proprio a questo giro di vite, meno difficoltà nel rinviare i richiedenti asilo verso gli altri Paesi;
- a obbligare i Paesi di frontiera (Italia su tutti) a dotarsi di **strumenti più efficaci ed efficienti** in materia di esame delle domande di asilo (si ricorderà l'accento posto nell'Agenda sulla migrazione sulla possibilità di fare ricorso a procedure accelerate e al concetto di Paesi di origine sicuri) e **rimpatrio** dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo rigettati;
- a prevedere, in Italia e Grecia, una **presenza più forte** di funzionari di altri Stati e di Agenzie UE a supporto (ma qualcuno potrebbe dire anche a monitoraggio) di tutto questo.

Tutti obiettivi che si possono condividere o meno, ma che sono per lo meno in secondo piano nel testo proposto dalla Commissione e del tutto assenti nel dibattito pubblico.

In tutto questo, è bene ricordare che il [Regolamento Dublino III](#) già prevede (all'art. 33) un **meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi** che dovrebbe servire proprio in casi di “*rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro e/o da problemi nel funzionamento del sistema di asilo di uno Stato membro*”; tale meccanismo tuttavia, come si può leggere nella nostra [Guida al Regolamento Dublino](#), fu il frutto di un compromesso in sede di negoziati e si conferma ora ben poco utile.

Quanto al secondo punto (la concreta messa in atto e la reale portata di questa ricollocazione) ci chiediamo – non senza una certa dose di preoccupazione – come potrà realizzarsi concretamente questo piano, soprattutto in Italia (il caso greco è in parte diverso). Continuiamo infatti ad avere seri dubbi che chi fino ad oggi ha rifiutato sistematicamente di farsi prendere le impronte digitali accetti di farlo con la prospettiva

- i) di rimanere “**bloccato**” in Italia (o comunque di potervi essere rinviato molto più facilmente in futuro); oppure
- ii) di essere **ricollocato in Portogallo, a Cipro, a Malta, in Ungheria, in Romania, in Spagna**,...rimanendo quindi “bloccato” in quei Paesi (o comunque di potervi essere rinviato molto più facilmente in futuro); oppure
- iii) di **sperare di finire tra quei pochi fortunati** che saranno ricollocati nei Paesi che rappresentano la meta finale del viaggio.

Sulla tempistica dei trasferimenti, ci sembra quantomeno **improbabile che la procedura non duri più di un mese**, se consideriamo che simili esercizi di reinsediamento o di ricollocazione (nel progetto [Eurema](#) da Malta verso altri Stati europei) si sono sviluppati su

periodi ben più lunghi, per poter individuare correttamente esigenze e bisogni dei richiedenti, e concrete opportunità offerte per quei profili dagli Stati di accoglienza.

Continuiamo dunque a ritenere:

1) che questo meccanismo non possa essere attuato se non con un **larghissimo ricorso al trattenimento**, anche per lunghi periodi, dei richiedenti asilo (soprattutto – paradossalmente – di quelli in chiaro bisogno di protezione internazionale, e tra loro, sempre per paradosso, i più vulnerabili, che, viceversa, continuerebbero a sottrarsi all'identificazione e a cercare di raggiungere le loro mete) e al loro **trasferimento coatto**, con tutte le delicatezze e incognite del caso;

2) che l'impatto di questa Decisione in termini di "sollevio" (soprattutto) per l'Italia sarà **molto basso, se non addirittura negativo** (soprattutto se si ricorrerà come sembra alle identificazioni forzate e ai trattenimenti);

3) che ogni meccanismo che non tenga in **ampia considerazione la volontà dei richiedenti asilo** (dettate dai loro legami familiari e di comunità e dalle prospettive di trovare opportunità lavorative) sia destinato a fallire. Su questo la proposta della Commissione fa qualche **timido passo in avanti** (si veda il Considerando n° 26) ma è ancora molto poco.

Così come il Regolamento Dublino ha dato prova, in tutti questi anni, di grande inefficienza e di un impatto sulle vite dei richiedenti asilo decisamente sproporzionato rispetto ai (pochi) vantaggi resi agli Stati, allo stesso modo questo meccanismo di ricollocazione rischia di seguire lo stesso solco e di rivelarsi l'ennesimo strumento che tenta, **con un impatto molto ridotto in termini di efficacia**, di regolamentare dei movimenti all'interno di un'area con enormi differenze al suo interno e (sulla carta e in larga parte anche nella pratica) priva di controlli alle frontiere interne.