
L'accoglienza dei Migranti

Relazione di **Cosimo Maria FERRI**

(Magistrato, Sottosegretario di Stato al Ministero della Giustizia)

[La relazione è stata svolta in occasione del [convegno tenutosi a Roma, presso la Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio, il 18.3.2016, dal titolo "L'accoglienza dei migranti"](#)]

Ringrazio [l'Istituto Lodo Arbitrale](#) e la [Scuola di Diritto Avanzato](#) che hanno organizzato il convegno di oggi, che consente di confrontarci su un tema così importante e di grande attualità qual è rappresentato dal problema migratorio e dell'accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale.

Il tema dell'immigrazione rappresenta una priorità a livello europeo e nazionale. Come chiaramente emerso nel corso delle ultime riunioni del CIAE, il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei, insediato presso la Presidenza del Consiglio al fine di definire unitariamente e in maniera coordinata le linee di indirizzo politico da rappresentare successivamente a Bruxelles, le problematiche connesse alla gestione del fenomeno migratorio richiedono costantemente una particolare attenzione, evidenziando altresì la necessità inderogabile di provvedere con celerità alla riforma del vigente Regolamento di Dublino (c.d. Dublino III).

Allo stato attuale, il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) si fonda sulle seguenti fonti primarie:

- Il Regolamento 2013/604/UE, c.d. Regolamento Dublino III, concernente l'individuazione dei criteri d'identificazione dello Stato membro competente ad istruire la pratica di riconoscimento della protezione internazionale (da segnalare, inoltre, il relativo regolamento della Commissione Europea, n. 118/2014, della citata norma primaria);
- La Direttiva 2011/95/UE, concernente l'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale;
- La Direttiva 2013/32/UE recante norme di carattere procedurale in merito al riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato;

- La Direttiva 2013/33/UE concernente le condizioni materiali di accoglienza, in modo da garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti in tutta l'Unione Europea;
- Il Regolamento 2013/603/UE, c.d. Regolamento EURODAC, che, nell'istituire il sistema comune per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale, stabilisce precisi obblighi di rilevamento, trasmissione e confronto delle impronte per gli Stati membri.

Per completezza, è necessario aggiungere che le tre direttive sopra richiamate sono state correttamente recepite dal nostro Paese con il D. Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18 (Dir. 2011/95/UE) e con il D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (Dir. 2013/32/UE e Dir. 2013/33/UE).

Come si può notare anche dalla semplice elencazione delle fonti di normazione primaria, la creazione del Sistema Europea Comune di Asilo intende superare la semplice individuazione di norme minime di coordinamento tra gli Stati Membri, favorendo al contrario un'armonizzazione delle regole di definizione delle competenze nazionali, nonché delle stesse procedure amministrative di riconoscimento e revoca dello status. In tal senso, l'obiettivo della creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia si declina in materia di asilo e immigrazione nei seguenti ambiti d'azione e intervento: riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare; gestione delle frontiere esterne al fine di renderle sicure e di impedire la perdita di vite umane; promozione di una politica comune in materia di protezione internazionale attraverso la predisposizione di migliori strumenti normativi dell'Unione (*in primis* per l'identificazione dello Stato competente); il contrasto agli eventuali abusi del sistema di protezione internazionale e la predisposizione di nuove misure per il rilevamento e la trasmissione di impronte digitali.

Tra le azioni prioritarie rientra anche una nuova riforma del Regolamento di Dublino, nonostante gli interventi di modifica effettuati nel 2013 e l'entrata in vigore del provvedimento il 1° gennaio 2014. Infatti, il Regolamento Dublino III lascia sostanzialmente invariato l'impianto generale delle precedenti Convenzioni di Dublino: l'unicità dello Stato membro chiamato ad esaminare la domanda di protezione internazionale (con l'evidente obiettivo di evitare che la domanda venga presentata contemporaneamente in più Stati nella speranza di ottenere il beneficio della protezione internazionale); l'individuazione della competenza nello Stato membro che per primo accoglie il richiedente protezione internazionale, salvo deroghe espressamente previste; l'obbligo di trasmissione delle domande di protezione internazionale (e la connessa gestione dell'accoglienza) allo Stato membro competente.

Tuttavia, tale sistema nel corso degli anni si è presentato non solo eccessivamente sbilanciato su quegli Stati membri che costituiscono un frontiera esterna dell'Unione, in tal senso tenuti ad istruire la massima parte le domande di protezione internazionale, ma anche gravemente inefficiente, atteso che il sistema dei trasferimenti non si è dimostrato adeguato alle concrete capacità d'accoglienza dei singoli Stati membri maggiormente esposti

al fenomeno migratorio. Tali capacità, infatti, possono risultare non adeguate in relazione alla necessità di dare applicazione ad una normativa comunitaria che sostanzialmente non consente una distribuzione effettiva dei carichi amministrativi e della connessa gestione dell'accoglienza, sulla quale si fonda in concreto il proclamato rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

Da questo punto di vista il Regolamento Dublino III, introducendo di fatto un ampliamento delle possibilità derogatorie dell'impianto normativo, ha avviato un percorso di redistribuzione delle domande di protezione internazionale, che comunque ha evidenziato profili di criticità. Le principali novità possono essere sinteticamente riassunte:

- Prevalenza accordata all'interesse superiore del minore, prevedendo possibilità di ricongiungimento più ampie. In tal senso, la stessa definizione di familiare del minore è stata ampliata, facendo così riferimento al padre, alla madre e ad altro adulto responsabile;
- Introduzione di misure chiarificatrici per il trasferimento in caso di dipendenza dall'assistenza di familiari per particolari condizioni di salute (gravidenza o maternità recente, malattia grave, disabilità grave, età avanzata), a condizione che i legami familiari già sussistessero nel paese d'origine;
- Innovative previsioni di carattere procedurale: inserimento di termini procedurali per la ripresa in carico della domanda di protezione internazionale; obbligo di scambio di informazioni sanitarie in caso di trasferimento, con particolare attenzione al trattamento dei dati sensibili; obbligo di fornire informazioni ai richiedenti protezione internazionale e di tenere un colloquio personale al loro arrivo;
- Introduzione dell'effetto sospensivo del ricorso avverso la decisione di trasferimento, per un periodo definito ragionevole.

Come si può notare dall'entità delle innovazioni introdotte, il Regolamento Dublino III può essere ritenuto un intervento di carattere manutentivo, con limitate correzioni all'impianto generale del sistema. L'insufficienza della normativa comunitaria vigente è evidentemente emersa in maniera vistosa con la crisi migratoria del 2015, la quale, determinando gravi difficoltà a quegli Stati membri che si affacciano sul mediterraneo, con particolare riguardo all'Italia e alla Grecia, ha fatto sì che si avviasse una seria e attenta riflessione sulla necessità di intervenire nuovamente, e con maggior incisività, sull'ordinamento unionistico in materia d'asilo. L'apertura della rotta balcanica, attraverso la quale migliaia di sfollati provenienti dalla Siria hanno cercato in tutti i modi di trovare rifugio all'interno dell'Unione Europea, ha, infine, drammaticamente evidenziato l'urgenza e l'irrinunciabilità di mettere mano al sistema Dublino. Il Presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, ha ben sintetizzato la problematica: << con 8 milioni di sfollati in Siria, oggi parliamo di milioni di potenziali rifugiati che cercano di raggiungere l'Europa. Siamo a un punto critico >>.

In sintesi, le principali criticità emerse con il sistema Dublino sono le seguenti:

- Una ripartizione ineguale delle domande di protezione internazionale tra gli Stati membri, con un eccessivo carico su quegli Stati che sono collocati alla frontiera estera dell'Unione Europea. Tale carico eccessivo determina la difficoltà di dare piena e integrale attuazione alle previsioni regolamentari;
- Conseguentemente, incapacità degli Stati membri maggiormente coinvolti nella gestione delle domande di protezione internazionale di fornire un'adeguata accoglienza ai richiedenti, tale da poter garantir loro il pieno esercizio dei diritti fondamentali.

Sul tavolo delle possibili soluzioni, sono state individuate due posizioni alternative, comunque fondate sul superamento del sistema Dublino e della regola del "primo ingresso". La proposta del Presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, si basa su un sistema di redistribuzione "*pro quota*" delle domande di protezione internazionale. La redistribuzione deve avvenire sulla base di parametri oggettivi e misurabili, quali la popolazione, il PIL e la crescita economica, il grado d'avvenuta integrazione dei richiedenti protezione internazionale già ospitati nello Stato membro. Tale soluzione, già avanzata nel luglio scorso e in corso di formalizzazione, appare logica e ben calibrata, anche se diventa evidentemente cruciale l'esatta individuazione e definizione dei parametri oggettivi di redistribuzione, sui quali, infatti, si concentra il dibattito politico. E', inoltre, necessario sottolineare che la proposta è rigidamente osteggiata dal blocco dei paesi dell'Est, guidati da Polonia e Ungheria, i quali, recentemente entrati nell'Unione Europea, hanno manifestato la loro contrarietà per asserite ragioni di sicurezza e di capacità d'accoglienza.

Un'altra possibile soluzione, auspicata in tal caso del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, François Crépeau, facendo propria la posizione già espressa da molte Organizzazioni non Governative tedesche, potrebbe fondarsi sul riconoscimento del diritto ai richiedenti asilo di scegliere autonomamente il paese di destinazione ove presentare la domanda.

Tuttavia, accanto al doveroso dibattito sulla riforma del sistema di riconoscimento della protezione internazionale, è comunque necessario precisare che resta irrisolto il problema della perdita di vite umane nel mediterraneo, il quale chiama il nostro Paese, che proprio sul mar Mediterraneo si affaccia con oltre 7 mila Km di coste, alla primaria responsabilità di soccorso. Da questo punto di vista, merita di esser citato il primo progetto-pilota di "corridoio umanitario", promosso dal Ministero degli Affari Esteri e dal Ministero dell'Interno insieme alla Comunità di S. Egidio, alla Federazione delle Chiese Evangeliche e alla Tavola Valdese.

Raccogliendo, infatti, le proposte avanzate da molte organizzazioni della società civile, che si occupano da anni di rifugiati e di soccorso alle persone in mare, il progetto prevede la creazione di "humanitarian desk" in Libano, Marocco ed Etiopia, gestiti dalle organizzazioni private firmatarie, previo accordo tra autorità italiane e autorità locali. Questi Desk hanno il compito di avviare un primo contatto con i potenziali richiedenti asilo attraverso l'ausilio

dell'associazionismo locale ovvero dell'UNHCR al fine di individuare un primo elenco di persone che potrebbero possedere i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale. Tale elenco, sottoposto al preventivo controllo del Ministero dell'Interno, verrebbe successivamente trasmesso ai consolati italiani *in loco* per il rilascio del visto d'ingresso nel nostro Paese. Risulta evidente l'intento di evitare l'ingresso dei richiedenti protezione internazionale per mezzo dei barconi attraverso la rotta mediterranea, il quale mette in serio rischio la vita delle persone e alimenta l'odioso sfruttamento di traffici illeciti di migranti. Il progetto-pilota, totalmente autofinanziato dalle associazioni partecipanti, le quali si impegnano, altresì, a garantire l'assistenza legale ai beneficiari, l'ospitalità e l'accoglienza per un congruo periodo di tempo, il sostegno economico per il trasferimento e per il percorso d'integrazione nel nostro Paese, ha già condotto in Italia 98 profughi, tra cui 41 minori, distribuiti tra Lazio, Emilia Romagna, Trentino e Piemonte.

Ritengo che l'avvio di progetti di cooperazione in tal senso concepiti meritino una grande attenzione e visibilità in quanto non solo consentirebbero l'abbattimento delle tragedie in mare, che colpiscono enormemente la nostra coscienza e rischiano di mettere in discussione la credibilità dei valori democratici e umanitari sui quali si fonda l'Unione Europea, ma contribuirebbero a contrastare il fenomeno del traffico illecito di vite umane, all'interno del quale si annida la criminalità organizzata e il terrorismo. Inoltre, va rimarcato che una proposta di questo tipo si inserisce perfettamente nel quadro dell'assetto ordinamentale vigente, evidenziando in maniera del tutto peculiare che una soluzione di tipo organizzativo-gestionale è in grado di offrire efficaci risposte ad una problematica che si intende affrontare solo con interventi legislativi. E', al tempo stesso, evidente che è necessario uno sforzo congiunto che riesca a coordinare in maniera virtuosa la nostra politica estera verso i paesi di provenienza, ovvero di partenza, dei flussi migratori, con le organizzazioni della società civile, già ben radicate su quei territori, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale. Da questo punto di vista è, pertanto, opportuno avviare un ripensamento complessivo della strategia nazionale ed europea che riesca a ricomprendere le politiche migratorie nel più ampio alveo della politica estera comune, sulla quale gli egoismi nazionalistici continuano a porre freni e limitazioni che, nel perder di vista la necessità di affrontare uniti le difficoltà epocali che stiamo affrontando, rischiano solamente di aggravare i problemi ed esacerbare i contrasti.