



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Sede legale – via Gerdil 7, 10100 TORINO  
tel: 011/4369158 - mail: [segreteria@asgi.it](mailto:segreteria@asgi.it)  
[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

## OSSERVAZIONI RELATIVE AL LIBRO VERDE SUL FUTURO COMUNE EUROPEO IN MATERIA DI ASILO <sup>1</sup>

*(2) Come rendere più efficace l'accesso alla procedura di asilo?  
Più in generale, quali aspetti dell'attuale procedura d'asilo migliorare,  
in termini tanto di efficienza quanto di garanzie di protezione?*

L'ASGI ritiene che non si possa ignorare che i migranti che chiedono asilo in Europa appartengono a flussi migratori “misti”, condividono gli stessi viaggi degli altri migranti , definiti “economici”, e che il viaggio non avviene direttamente dal paese di provenienza all'Europa, ma dura spesso anni, nei quali si attraversano diversi paesi di transito nei quali potenziali richiedenti asilo, e soprattutto i soggetti più vulnerabili, come donne e bambini, subiscono ogni tipo di abuso.

Secondo l'ASGI è di fondamentale importanza garantire il rispetto degli obblighi di protezione della vita umana nei controlli alle frontiere marittime da parte degli Stati. Dal momento che la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo è costretta a viaggiare e ad

---

<sup>1</sup> Con il presente documento l'ASGI invia all'Unità Immigrazione ed Asilo della Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza – Commissione Europea, alcune osservazioni relative al Libro Verde in materia di asilo. Le osservazioni che seguono non affrontano tutte le tematiche sollevate nel libro verde ma si limitano a proporre delle risposte ad alcuni dei quesiti sollevati nel Libro Verde (indicando di volta in volta i quesiti) ritenuti di particolare rilievo.

entrare nel territorio europeo all'interno dei cd. flussi clandestini. Le misure di contrasto nei confronti dell'immigrazione clandestina possono comportare, se praticate in alto mare e senza procedure rigorose volte all'accertamento delle singole posizioni giuridiche dei migranti, delle violazioni fondamentali del diritto internazionale e comunitario.

Nel caso di interventi di pattugliamento in alto mare o ai confini delle acque territoriali dei paesi di transito occorre tenere presente le prescrizioni fondamentali del diritto internazionale del mare, norme che possono agevolare l'accesso dei potenziali richiedenti asilo al territorio di un paese che aderisce alla Convenzione di Ginevra, a differenza della Libia, e che ne applica effettivamente il dettato ( a differenza della Tunisia o dell'Algeria).

Gli accordi bilaterali di riammissione come le misure adottate a livello europeo, e soprattutto quelle disposte da agenzie tecnico operative come FRONTEX, o da gruppi riservati di coordinamento come lo SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum), a livello di forze di polizia o di rappresentanze diplomatiche, non possono risultare in contrasto con il diritto internazionale del mare universalmente riconosciuto. Anche il diritto interno sulla condizione giuridica degli stranieri, con particolare riferimento al contrasto dell'immigrazione clandestina, deve rispettare il dettato del diritto internazionale <sup>2</sup>

La **Convenzione di Montego Bay** del 10 dicembre 1982 (UNCLOS) costituisce la fonte primaria del diritto internazionale del mare <sup>3</sup>. L'art. 311 dispone, infatti, che sono salvi soltanto gli altri accordi internazionali compatibili con la Convenzione stessa. Due o più Stati - continua l'art. 311 della Convenzione sul diritto del mare - possono concludere accordi che modifichino o sospendano l'applicazione delle disposizioni della Convenzione e che si applichino unicamente alle loro reciproche relazioni, solo a condizione che questi accordi non rechino pregiudizio ad una delle disposizioni della Convenzione, la cui mancata osservanza sarebbe **incompatibile** con la realizzazione del suo oggetto e del suo scopo e, parimenti, a condizione che questi accordi non pregiudichino l'applicazione dei principi fondamentali della Convenzione e non pregiudichino anche il godimento dei diritti o l'adempimento degli obblighi degli altri Stati derivanti dalla Convenzione stessa. Questo principio di compatibilità non entra in discussione qualora la medesima Convenzione di Montego Bay richiami e

---

2 G. Camarda., *Tutela della vita umana in mare e difesa degli interessi dello Stato : i tentativi di immigrazione clandestina*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, V, 2007 richiama "i contenuti della nostra Carta costituzionale per sottolineare, ai fini dell'argomento, la centralità del secondo e del terzo comma del citato art. 10: La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge".

3 Cfr. T. Scovazzi, *La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l'Italia*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2005, p. 106

confermi espressamente accordi internazionali in vigore o ne auspichi la stipulazione con riferimento a specifici settori <sup>4</sup>.

Tra le norme che non possono essere oggetto di deroga da parte degli Stati anche mediante accordi con altri Stati va richiamato anzitutto l'art. 98 dell'**UNCLOS**, perché esso costituisce l'applicazione del principio fondamentale ed elementare della solidarietà. Ogni Stato - si legge nel citato art. 98 - impone che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nei limiti del possibile e senza che la nave, l'equipaggio ed i passeggeri corrano gravi rischi:

- a) presti assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare;
- b) intervenga il più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà se viene informato che persone in difficoltà hanno bisogno d'assistenza, nei limiti della ragionevolezza dell'intervento;
- c) presti soccorso, in caso di collisione, all'altra nave, al suo equipaggio ed ai passeggeri e, nella misura del possibile, indichi all'altra nave il nome ed il porto d'iscrizione e il primo porto del suo approdo. Il secondo comma prevede che gli Stati costieri creino e curino il funzionamento di un servizio permanente di ricerca e di salvataggio adeguato ed efficace per garantire la sicurezza marittima e aerea e, se del caso, collaborino a questo fine con gli Stati vicini nel quadro di accordi regionali.

Varie convenzioni internazionali, tutte in vigore in Italia insieme all'UNCLOS, completano il quadro del diritto internazionale del mare. In primo luogo, l'art. 10 della Convenzione del 1989 sul soccorso in mare dispone che **ogni comandante è obbligato**, nella misura in cui ciò non crei pericolo grave per la sua nave e le persone a bordo, a soccorrere ogni persona che sia in pericolo di scomparsa in mare. Gli Stati adotteranno tutte le misure necessarie per far osservare tale obbligo.

La Convenzione Internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (**Convenzione SOLAS**) impone al comandante di una nave “ *che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione*”.

---

<sup>4</sup> Cfr. G. Camarda, *Tutela della vita umana in mare e difesa degli interessi dello Stato : i tentativi di immigrazione clandestina*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, V, 2007

La terza Convenzione internazionale che viene in considerazione con particolare riguardo alla ricerca delle persone ed al salvataggio è la **Convenzione SAR** che si fonda sul principio della cooperazione internazionale<sup>5</sup>. Le zone di ricerca e salvataggio sono ripartite d'intesa con gli altri Stati interessati. Tali zone non corrispondono necessariamente con le frontiere marittime esistenti. Esiste l'obbligo per gli stati aderenti di approntare piani operativi che prevedono le varie tipologie d'emergenza e le competenze dei centri preposti.

La Convenzione SAR impone un preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare “*regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found*”, **senza distinguere a seconda della nazionalità o dello stato giuridico**, stabilendo altresì, oltre l'obbligo della prima assistenza anche il dovere di sbarcare i naufraghi in un “**luogo sicuro**”.

I poteri-doveri di intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell'area di competenza non escludono, sulla base di tutte le norme più sopra elencate, che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso quando l'imminenza del pericolo per le vite umane lo richieda. Occorre però garantire che dopo l'espletamento delle operazioni di salvataggio i migranti siano ricondotti in un porto sicuro<sup>6</sup>.

Soprattutto nei rapporti con Malta e con la Libia rimangono ancora da definire le regole d'ingaggio delle marine nel caso vengano salvati immigrati in difficoltà e questo può comportare gravi ritardi nelle operazioni di salvataggio, oltre che respingimenti collettivi verso i porti di partenza di paesi che non riconoscono (o non siano nelle condizioni di applicare effettivamente, come nel caso di Malta) la Convenzione di Ginevra o altre norme internazionali che tutelano i diritti della persona umana, con particolare riferimento ai soggetti più vulnerabili (quali donne, minori, vittime di tortura).

In ogni caso, la doverosa cooperazione dello Stato coinvolto nell'operazione di

---

5 Sul rapporto tra gli obblighi di salvataggio sanciti dal diritto internazionale ed il diritto interno, si rinvia a T. Scovazzi, *La lotta all'immigrazione clandestina alla luce del diritto internazionale del mare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2003, fasc.4, p.48

6 Sul concetto di luogo di sbarco sicuro G. Camarda, op. loc. cit., osserva “Una particolare considerazione merita la problematica relativa a ciò che debba intendersi per conduzione della persona salvata in *luogo sicuro*. Infatti è dal momento dell'arrivo in tale luogo che cessano gli obblighi internazionali (e nazionali) relativamente alle operazioni di salvataggio, che pertanto non si esauriscono con le prime cure mediche o con la soddisfazione degli altri più immediati bisogni (alimentazione etc.). Con l'entrata in vigore (luglio 2006) degli emendamenti all'annesso della Convenzione SAR 1979 (luglio 2006) e alla Convenzione SOLAS 1974 (e successivi protocolli) e con le linee guida - adottate in sede IMO lo stesso giorno di approvazione degli emendamenti alle convenzioni e protocolli - viene fatta maggiore chiarezza sul concetto di *place of safety* e sul fatto che la nave soccorritrice è un luogo puramente provvisorio di salvataggio, il cui raggiungimento non coincide con il momento terminale delle operazioni di soccorso. Da notare che le “linee guida” insistono particolarmente sul ruolo attivo che deve assumere lo Stato costiero nel liberare la nave soccorritrice dal peso non indifferente di gestire a bordo le persone salvate”.

soccorso in mare, comprende l'obbligo dello sbarco dei naufraghi in un "luogo sicuro" sulla base del giudizio del comandante dell'unità che porta a compimento l'intervento di salvataggio, **prescindendo** dal potere dello Stato stesso di perseguire presunti favoreggiatori (comandante ed equipaggio) o di adottare verso i clandestini (ma in tutta sicurezza) i provvedimenti di espulsione o di respingimento previsti dalla legge una volta che questi siano sbarcati a terra.

Una particolare considerazione merita la problematica relativa a ciò che debba intendersi per conduzione della persona salvata in un "luogo sicuro". Infatti è dal momento dell'arrivo in tale luogo che cessano gli obblighi internazionali (e nazionali) relativamente alle operazioni di salvataggio, che pertanto non si esauriscono con le prime cure mediche o con la soddisfazione degli altri più immediati bisogni (alimentazione etc.). Con l'entrata in vigore (luglio 2006) degli emendamenti all'annesso della Convenzione SAR 1979 (luglio 2006) e della Convenzione SOLAS 1974 (e successivi protocolli) e con le linee guida - adottate dall'Organizzazione marittima internazionale( IMO) lo stesso giorno di approvazione degli emendamenti alle convenzioni e protocolli - viene fatta maggiore chiarezza sul concetto di *place of safety* e sul fatto che la nave soccorritrice è un luogo puramente provvisorio di salvataggio, il cui raggiungimento **non coincide** con il momento terminale delle operazioni di soccorso.

Secondo uno degli emendamenti più recenti delle Convenzioni SOLAS e SAR, "ogni operazione e procedura, come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco ( par. 6.20)

Le "linee guida" dell'**IMO** insistono particolarmente sul ruolo attivo che deve assumere lo Stato costiero nel liberare la nave soccorritrice dal peso non indifferente di gestire a bordo le persone salvate. In base alle linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare adottate nel maggio del 2004 dal Comitato marittimo per la sicurezza, che emendano le convenzioni SAR e SOLAS, "*il governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti è responsabile di fornire un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito*". Secondo le stesse linee guida "un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse e dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possano essere soddisfatte; e possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o

finale. Tuttavia alcuni stati non hanno aderito a questi protocolli aggiuntivi e **le modalità operative delle missioni Frontex non garantiscono l'effettivo rispetto del dovere primario di salvaguardia della vita umana in mare**, in quanto consentono il respingimento collettivo dei migranti verso i porti di partenza, **senza che sia possibile un esame individuale delle singole persone**, anche al fine di verificare il rispetto del divieto di *refoulement* affermato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra.

Nel 2007 l'UNHCR ha chiesto al governo maltese di ratificare i recenti emendamenti alle convenzioni marittime - la Convenzione sulla ricerca e soccorso in mare del 1979 (SAR) e la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (SOLAS) - che mirano ad affiancare l'obbligo per gli stati di cooperare nelle operazioni di ricerca a quello dei capitani delle imbarcazioni di fornire assistenza in mare.. Si sottolinea in particolare come “ *lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati recuperati in mare, in territori nei quali la loro vita e la loro libertà sarebbero minacciate, dovrebbe essere evitato*”. Si aggiunge infine che “ ogni operazione e procedura come l'identificazione e la definizione dello status delle persone soccorse, che vada oltre la fornitura di assistenza alle persone in pericolo, non dovrebbe essere consentita laddove ostacoli la fornitura di tale assistenza o ritardi oltremisura lo sbarco”<sup>7</sup>.

### (3) Quali eventuali concetti e meccanismi del sistema attuale andrebbero riesaminati?

L'ASGI ritiene che vada chiarita la nozione di “luogo sicuro” anche in relazione all'applicazione corretta della nozione di “ *third safe country*”.

Una prima riflessione riguarda **l'applicazione della nozione di luogo sicuro nel caso di flussi di arrivo misti**, ossia comprendenti sia migranti economici che richiedenti asilo. E'

---

<sup>7</sup> In un comunicato del giugno 2007 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) “esprime grande preoccupazione per la mancanza di un impegno forte ed uniforme da parte degli stati rivieraschi del Mediterraneo nell'ambito della ricerca e soccorso in mare e nel permettere lo sbarco immediato delle persone tratte in salvo da imbarcazioni impegnate in attività di pesca. A causa di ciò, nelle ultime settimane molte imbarcazioni precarie o alla deriva con a bordo un numero elevato di persone che tentavano di raggiungere l'Europa sono state ignorate o lasciate in balia delle onde, e alcuni capitani non hanno onorato sia i loro obblighi dettati del diritto marittimo che l'antica tradizione del salvataggio di persone in difficoltà in mare”.L'UNHCR è consapevole delle difficoltà dei diversi paesi mediterranei nel far fronte ai ripetuti arrivi di gruppi misti di migranti, richiedenti asilo e rifugiati, ma sottolinea come il principio dell'assistenza alle persone in pericolo in mare dovrebbe sempre essere prioritario”.

indubbio che nella nozione di luogo sicuro va certamente inserita non solo l'individuazione di un luogo in grado di assicurare ai naufraghi un primo soccorso materiale e sanitario, ma anche l'obbligo di non invio dei naufraghi stessi verso luoghi nei quali la loro vita e libertà possano essere minacciate, come in caso di presenza a bordo dei natanti di eventuali richiedenti asilo. L'accertamento della presenza tra i naufraghi di possibili richiedenti asilo implica la necessità di potere procedere, in condizioni che soddisfino gli standard internazionali, **all'accertamento delle posizioni individuali di ogni straniero**. Ciò inibisce totalmente la possibilità che il natante sia subito ricondotto verso un porto del paese di (spesso solo presunta) provenienza, anche se tale porto si dovesse configurare come luogo sicuro per ciò che attiene il soccorso materiale e sanitario.

A nulla rileva l'eventuale obiezione che i potenziali richiedenti asilo provengono da uno Stato terzo che può essere considerato sicuro. Vanno infatti ben chiarite le seguenti tre condizioni di applicabilità della nozione di *third safe country* prevista dall'art. 36 della direttiva CE/85/05 sulle procedure minime in materia di asilo:

- Per eventualmente essere considerato un *third safe country* lo Stato in questione deve in ogni caso rispettare i requisiti di cui all'art. 36 comma 2 lettere a,b,c. Tra essi, oltre il requisito di avere ratificato la Convenzione di Ginevra, v'è il requisito assai stringente che richiede che il presunto stato terzo sicuro abbia ratificato la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo (art. 36, comma 2 lettera c).
- La Direttiva ben precisa che nozione di *safe third country* è riferibile **solo** ad una lista definita ed approvata in sede comunitaria, secondo le procedure indicate al comma 3 dello stesso art.36. La stessa Direttiva dà facoltà ai paesi membri di applicare la nozione di paese terzo sicuro indicata dalla Direttiva **solo** a condizione che tale paese sia già stato incluso in una lista nazionale di paesi sicuri stabilita dalla normativa nazionale prima del 1.12.05 (art. 36 comma 7) <sup>8</sup> e fino all'adozione della lista comunitaria.
- La Direttiva precisa infine che gli Stati stabiliscono nel diritto interno delle modalità di attuazione delle disposizioni relative ai cosiddetti *safe third countries*. La Direttiva è estremamente chiara nel precisare che qualora uno Stato intenda avvalersi di tale facoltà deve comunque informare il richiedente e fornirgli un documento con il quale informano che lo straniero è un richiedente asilo la cui domanda non è stata esaminata

---

<sup>8</sup> L'eventuale mantenimento nella lista dei paesi sicuri sarebbe comunque illegittimo se il paese considerato non possiede i requisiti indicati al già citato art. 36 comma 2 lettere a,b,c.

nel merito; gli Stati devono infine verificare **in concreto** la ammissione alla procedura di asilo nel paese terzo, poiché se ciò non avviene, la competenza all'esame della domanda ricade comunque sullo Stato cui il richiedente si è rivolto (art. 36 commi 4 e 5).

Il quadro che emerge dall'esame delle disposizioni della Direttiva è pertanto chiarissimo: la nozione di paese terzo sicuro prevede limiti di applicazione estremamente rigorosi e comunque si basa sul presupposto che **venga accertata la posizione giuridica individuale** di ogni straniero. Concludendo su questo punto, risulta di rilevantissima importanza, per il sistema europeo di asilo che i paesi dell'Unione che si affacciano sul Mediterraneo e che sono più esposti agli arrivi via mare (Spagna, Grecia, Italia) non operino rinvii di potenziali richiedenti asilo (verso paesi terzi eventualmente richiamandosi ad un'applicazione non legittima della nozione di safe third country), almeno prima che ogni singolo migrante **abbia avuto la possibilità di accedere alla procedura di asilo** nel proprio territorio.

L'ASGI rileva, allo stato della legislazione comunitaria in materia di asilo e protezione umanitaria, **l'assenza di norme procedurali** che permettano di garantire, **alle frontiere marittime, terrestri o aeroportuali**, una adeguata informazione sui diritti dei richiedenti asilo e protezione umanitaria e una concreta declinazione (attraverso norme di diritto interno dei vari Stati) del principio del principio di *non-refoulement*, oggi spesso degradato da norma cogente a generico imperativo morale. Il rischio di *refoulement* alla frontiera è messo in rilievo dall'esistenza dei seguenti elementi presenti in pressoché tutti gli stati dell'Unione:

1. Lo straniero alla frontiera entra in contatto esclusivamente con il personale di Polizia. La presenza, nei servizi di frontiera di organismi terzi rispetto alla Polizia quali enti ed associazioni di tutela è saltuaria e soprattutto l'ente incaricato non è posto nelle condizioni di operare con piena indipendenza dal momento che il servizio prestato è presente solo nella misura in cui è accettato dalla medesima Autorità di polizia. Ciò vale in particolare per la fase del primo contatto con lo straniero – quali ad esempio l'area di transito aeroportuale o la nave all'attracco, è fisicamente preclusa all'accesso di enti terzi, con le

motivazioni più varie (motivi di sicurezza, natura extraterritoriale dell'area et.). La mancanza di un soggetto che abbia effettive caratteristiche di terzietà **rende oltremodo difficile l'emersione di eventuali comportamenti illeciti** da parte delle Autorità e rende difficile altresì la stessa registrazione documentale delle violazioni del principio di non refoulement;

2. La tutela giurisdizionale avverso il provvedimento di respingimento è **totalmente priva di effettività** sia in quanto lo straniero non dispone delle necessarie conoscenze per accedervi, sia in ragione del fatto che il provvedimento è immediatamente esecutivo e non è soggetto ad alcuna preventiva misura di controllo, anche snella.

I temi sopra indicati dovrebbero essere presi in serissima considerazione da parte della Commissione Europea. Sia il tema della presenza alle frontiere di un elemento di “terzietà” rispetto all'autorità di polizia, che quello dell'efficacia della tutela giurisdizionale appaiono infatti temi che non possono continuare ad essere ignorati. L'**ASGI** ritiene che la **definizione di disposizioni comunitarie vincolanti che permettano di dare effettiva attuazione al principio di non-refoulement alle frontiere dell'Unione** costituisca un tema di cruciale importanza ed urgenza.

Tra le possibili misure sulle quali la Commissione potrebbe avviare uno studio approfondito si indicano le seguenti :

- a) l'istituzione in ogni Stato di un'autorità pubblica nazionale **indipendente** di controllo sullo stato delle frontiere;
- b) la previsione di un **generale diritto di accesso** alle aree di frontiera da parte delle associazioni ed enti aventi i necessari requisiti di competenza, prevedendo altresì l'obbligo per l'Amministrazione di motivare in concreto, con tempi tassativi, le ragioni dell'eventuale diniego di accesso alle aree di frontiera, di ONG ed associazioni riconosciute (ribaltando la logica in base alla quale le medesime debbono preventivamente “accreditarsi”);

- c) l'istituzione **apposite norme** primarie degli Stati dell'Unione di "Servizi di frontiera" composti da non solo da operatori della PS ma anche da referenti nominati da enti di tutela da individuare attraverso procedure stabilite dalla legislazione nazionale;

L'**ASGI** rileva come in diversi paesi europei dopo il primo diniego sull'istanza di riconoscimento dello status si effettua l'espulsione del richiedente asilo, senza che questi sia messo nelle condizioni di fare valere, prima che venga allontanato dal territorio nazionale, i diritti di difesa e il diritto ad un giusto processo e ad un ricorso effettivo, previsti anche dagli art. 6 e 13 della Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

Va perciò introdotta la previsione generalizzata di un effetto sospensivo automatico del respingimento (prevedendo una tutela giurisdizionale da attuarsi in tempi brevi e tassativamente definiti), con potere del giudice di esaminare il ricorso nel merito almeno nel caso in cui lo straniero che si oppone al respingimento intenda richiedere l'applicazione di una forma di protezione internazionale definita dalla Direttiva CE/85/05 sulle procedure minime in materia di asilo.

Una riflessione specifica riguarda l'opportunità di un più attento **monitoraggio a livello comunitario sull'effettiva applicazione del Regolamento Dublino alle frontiere interne** dell'Unione. Il Regolamento è tassativo nel prevedere che lo straniero venga comunque ammesso alla procedura di asilo nel territorio dello Stato membro, e che l'accertamento della competenza ad esaminare la domanda di asilo avvenga nel rispetto dei criteri stabiliti dal Regolamento medesimo. Anche nei casi nei quali l'accertamento della competenza potrebbe apparire immediata in quanto lo straniero che chiede asilo è fermato in provenienza da un altro stato membro, l'immediato rinvio materiale dello straniero verso il presunto paese di competenza dell'istanza di asilo operato dalla polizia di frontiera si pone in violazione del Regolamento Dublino in quanto lo straniero viene rinvio nel paese membro non già come richiedente asilo, ma come cittadino straniero non comunitario respinto alla frontiera interna. Particolarmente allarmante risulta la situazione dei respingimenti verso la Grecia dai porti italiani del mare Adriatico. L'**ASGI** ha potuto direttamente verificare, attraverso la conoscenza di alcuni casi, e attraverso incontri effettuati con le autorità di Polizia di frontiera marittima che sono numerosi e costanti i casi di stranieri bisognosi di protezione internazionale rinvii in Grecia senza che sia stata attivata la cosiddetta "procedura Dublino".

<sup>9</sup> Preoccupazione suscita il fatto che tale prassi coinvolge anche minori, sia accompagnati che non accompagnati. Il Governo italiano è stato informato della situazione in più occasioni, attraverso segnalazioni precise giunte da diversi enti.

---

<sup>9</sup> Si riporta di seguito uno stralcio del comunicato stampa emesso in data 20 settembre 2007 da CIR (Consiglio Italiano Rifugiati): " Il fenomeno durante le ultime settimane ha assunto dimensioni allarmanti: nel solo mese di agosto vi sono stati ben 190 respingimenti dal porto di Bari, 153 dal porto di Ancona, 17 dal porto di Brindisi e 2 dal porto di Venezia, per un totale di 362 persone, di cui 200 irakeni e 30 afgani. Solo ieri si sono contati altri 17 respingimenti dal porto di Ancona, tra cui una famiglia irachena con 4 figli e cittadini somali, eritrei, albanesi e cinesi. Lo scenario è sempre lo stesso: durante i controlli nei porti vengono rintracciati i cittadini stranieri nascosti nei tir e vengono immediatamente "affidati" al comandante della stessa imbarcazione che li ha condotti in Italia dalla Grecia"

*(9) Bisognerebbe chiarire le cause della detenzione, in conformità della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, e assoggettare le condizioni e la durata della detenzione ad una regolamentazione più precisa?*

Ad avviso dell'**ASGI** molte disposizioni sulla durata e le condizioni della detenzione dei richiedenti asilo contenute in diverse normative nazionali ampie perplessità suscitano in relazione alla loro conformità con le disposizioni contenute nella Direttiva 2003/9/CE del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

L'art. 7 della citata direttiva, al comma 1 stabilisce il principio generale secondo il quale *«i richiedenti asilo possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva»*. Tale principio generale può essere temperato da misure specifiche di controllo e di limitazione della libertà solo qualora ricorrano valide ragioni tassativamente definite dalla legislazione nazionale. Al comma 2 dello stesso articolo la direttiva prevede infatti che *«Gli stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico, o, ove necessario, per il trattamento rapido ed il controllo efficace della domanda»*. Infine al comma 3 si prevede che solo *«ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale»*.

Il principio della libera circolazione dei richiedenti asilo all'interno dello stato nel quale l'interessato ha presentato la domanda risulta non sempre rispettato nell'ambito delle singole legislazioni nazionali: stravolgendo la *ratio* stessa della citata Direttiva il principio della libera circolazione, da disposizione generale che dovrebbe riguardare la maggioranza delle situazioni dei richiedenti asilo diviene norma da applicarsi in via residuale nei soli casi nei quali la detenzione (assunta a norma regolatrice generale) non sia stata attuata.

Quarto avenue nella normativa italiana con le disposizioni introdotte dalla Legge 189/02 ben

esemplifica questo completo ribaltamento delle disposizioni contenute nella Direttiva 2003/9/CE del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 2003.

Nel prevedere l'istituzione di due procedure di esame della domanda di asilo, una procedura cosiddetta "semplificata" e una "ordinaria", il Legislatore italiano ha previsto l'introduzione di forme di limitazione della libertà di circolazione dei richiedenti asilo prevedendo l'istituzione di appositi "centri di identificazione" (CID) nei quali inviare i richiedenti. Ha altresì previsto, in taluni casi, anche l'invio dei richiedenti asilo nei centri destinati all'espulsione dei migranti irregolari (CPTA)

Nella prassi in Italia a partire dall'aprile 2005 è avvenuto quanto segue:

- a) i richiedenti asilo nei cui confronti la norma prevede il trattenimento nella sola fase iniziale di presentazione della domanda per il solo *«tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato in base alle disposizioni del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286»*<sup>10</sup> vengono di fatto trattenuti nei CID anche una volta cessata la fase della identificazione, in pendenza dell'esame della domanda.
- b) la disposizione che prevede che il richiedente asilo *«fermato per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo, o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare»*<sup>11</sup> venga sempre trattenuto in un CID è stata applicata nella prassi a tutti i richiedenti asilo giunti nel territorio italiano a seguito di operazioni di salvataggio in mare. L'applicazione di tale disposizione suscita ampie perplessità in quanto non sembra applicabile al richiedente asilo tratto in salvo alcun comportamento omissivo e volontà di sottrarsi ai controlli.
- c) una quota di richiedenti asilo sono stati trattenuti nei cosiddetti "centri di temporanea permanenza ed assistenza" (CPTA) istituiti dal Decreto Legislativo n. 286/98 per porre in essere i provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale degli stranieri irregolarmente presenti in applicazione della disposizione che prevede tale trattenimento (che si configura come effettiva limitazione della libertà personale) *«a seguito della presentazione di una domanda di asilo da parte di uno straniero già*

---

10 Art. 1 bis comma 1, legge 39/90, come introdotto dalla legge n. 189/2002

11 Art. 1 bis comma 2, lettera a) legge 39/90, come introdotto dalla legge n. 189/2002

*destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento* “<sup>12</sup>

Una autorevole Commissione istituita dal Ministero dell'Interno italiano e presieduta dall'Ambasciatore delle Nazioni Unite Staffan De Mistura, che ha avuto il compito di effettuare un monitoraggio su tutti i centri italiani per stranieri (compresi i centri per richiedenti asilo) ha permesso di evidenziare delle disfunzioni assai preoccupanti<sup>13</sup>.

Pur rinviando ad una lettura completa del testo della relazione, si ritiene utile qui evidenziare come in relazione ai CID la Commissione abbia messo in luce alcune gravi disfunzioni:

*Sulla base dei dati pervenuti e delle visite effettuate presso i Centri di identificazione, la Commissione ritiene di potere mettere in evidenza le seguenti criticità:*

- *il trattenimento dei richiedenti asilo presso i CID (e l'applicazione della procedura semplificata) era stato pensato come prassi residuale e da applicarsi solo in circostanze ben precise. In realtà – nel tempo – **si è ricorso al trattenimento del richiedente in modo sempre più generalizzato.***
- *Ad eccezione del centro di Foggia – Borgo Mezzanone i richiedenti asilo vengono di fatto trattenuti all'interno di strutture, con scarsa possibilità di uscita diurna come è evidenziato dal numero bassissimo di autorizzazioni all'allontanamento dai centri. Ciò suscita preoccupazione in quanto i richiedenti appaiono essere sottoposti a una privazione della loro libertà non soggetta al controllo dell'autorità giudiziaria.*
- *Il fatto che nella medesima area sorgano centri dalle finalità molto diverse (Crotone e Caltanissetta– CPTA/CDA e CID in costruzione; Milano - CID/CPTA; risulta in costruzione un CID a fianco al CPTA di Gradisca) crea un clima di assimilazione. Ove sono presenti strutture di tipo polifunzionale, (sia strutture di prima accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo che strutture destinate all'esecuzione dell'espulsione) **c'è il concreto rischio che si verifichi nei fatti una sostanziale assimilazione dei centri per richiedenti asilo con i CPTA.***
- *L'orientamento e l'assistenza legale ai richiedenti asilo è **parsa assai carente in tutti i CID.** Nonostante abbiamo riscontrato - in alcune località - il positivo avvio di servizi di orientamento e tutela per i richiedenti asilo all'interno dei centri, in collaborazione con Enti di tutela e Enti locali. Si tratta – comunque - di programmi dalla portata ancora molto limitata e comunque l'accesso degli enti di tutela ai CID non è sempre stato consentito. In sintesi **si può ritenere che i richiedenti asilo trattenuti nei CID accedano a servizi di tutela in misura inferiore rispetto ai richiedenti asilo la cui domanda è esaminata con procedura ordinaria**”*

Sempre la Commissione ha sottolineato che:

*In ragione della concentrazione degli arrivi in alcuni periodi dell'anno nonché dell'esistenza di un numero limitato di CPA si è constatato come gli stranieri vengano di fatto trattenuti presso gli attuali centri di prima accoglienza per periodi di tempo considerevolmente lunghi, da 15 giorni fino a due mesi (la media di permanenza è tra i 20 e i 30 giorni), **senza che tale situazione di effettiva limitazione della libertà***

---

12 Art. 1 bis comma 2, lettera b) legge 39/90, come introdotto dalla legge n. 189/2002

13 La Commissione era composta da funzionari nominati dal Ministero dell'Interno ed esperti esterni.

*personale sia sottoposta ad alcun controllo giurisdizionale ”*

Infine, in relazione al trattenimento nei CPT la Commissione ha evidenziato che:

*La presenza nei CPTA di stranieri unicamente destinatari di un provvedimento di espulsione con stranieri che, seppure espulsi, erano in attesa dell'esame della loro domanda di asilo è risultata particolarmente critica. La Commissione – durante le sue visite - ha constatato che i richiedenti asilo non avevano adeguato accesso a servizi di orientamento, informazione e tutela. **La strutturazione di servizi dedicati ai richiedenti asilo nei CPTA è risultata infatti carente o in taluni casi del tutto assente.***

In un dettagliato rapporto sul diritto d'asilo in Italia, l'ICS (Italian Consortium of Solidarity – Consorzio Italiano di Solidarietà), uno dei più importanti enti di tutela italiani, ha evidenziato come una percentuale compresa tra il 70 e l'80% dei richiedenti asilo sono stati trattenuti (de iure o de facto), nel corso dei due anni di attuazione della nuova normativa (da aprile 2005 ad aprile 2007)<sup>14</sup>

Ad avviso dell'**ASGI** quanto accaduto in Italia non è attribuibile ad un caso isolato ma riflette una forte tendenza presente in tutti i paesi dell'Unione ad adottare delle norme sulla detenzione amministrativa dei richiedenti asilo che eludano le disposizioni di cui all'art. 7 della Direttiva 2003/9/CE. commi 2 e 3 del citato art. 7 appaiono infatti formulati in maniera **eccessivamente vaga** e si prestano pertanto ad applicazioni poco rigorose e ad ancora più difficili controlli di eventuali procedure di infrazione. Risulta pertanto estremamente importante l'avvio di una azione in sede comunitaria avente l'obiettivo di stabilire presupposti giuridici, condizioni, procedure e tempi massimi più rigorosi relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo al fine di evitare una applicazione estensiva e generalizzata della detenzione.

---

14 ICS, L'Utopia dell'Asilo - Il diritto d'asilo in Italia nel 2006, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2006

(28) *Quale sarebbe l'aiuto ottimale che l'UE potrebbe fornire ai paesi terzi per consentire loro di affrontare con maggiore efficacia le questioni connesse con i rifugiati e l'asilo?*

(29) *Come migliorare e rendere più coerenti le strategie globali della Comunità nei confronti dei paesi terzi in materia di assistenza ai rifugiati?*

(33) *Quali ulteriori misure sarebbe possibile adottare per garantire che gli obblighi di protezione derivanti dall'acquis comunitario e dal diritto internazionale in materia di rifugiati e di diritti dell'uomo, diventino parte integrante della gestione delle frontiere esterne? In particolare quali altri provvedimenti permetterebbero di garantire che l'attuazione pratica di misure volte a combattere l'immigrazione illegale non incida sull'accesso alla protezione dei richiedenti asilo?*

(34) *Come rafforzare le capacità nazionali di predisporre sistemi di gestione dei flussi in entrata che tengano conto dell'aspetto protezione soprattutto nei casi di arrivi in massa alle frontiere?*

Dopo le timide aperture del processo di Barcellona, avviato nel 1995, e le speranze suscitate dai documenti di Tampere nel 1999, da un Consiglio Europeo all'altro, soprattutto a partire dall'11 settembre 2001, le politiche di sbarramento e di militarizzazione delle frontiere hanno condizionato le scelte degli organismi comunitari in materia di immigrazione ed asilo. **I richiedenti asilo sono stati spesso considerati alla stessa stregua dei migranti illegali** e nei loro confronti si sono rivolte le medesime misure di contrasto che si stabilivano nella "guerra" contro l'immigrazione clandestina. Intanto l'immigrazione clandestina non è certo diminuita, inserendosi come un fenomeno strutturale in un'economia liberista di dimensione globale caratterizzata dalla delocalizzazione su scala internazionale delle attività produttive e da un consistente mercato parallelo del lavoro irregolare. Si restringevano drasticamente le possibilità di ingresso, e spesso anche le vie di fuga, a milioni di potenziali richiedenti asilo, ed anche l'Unione Europea adottava direttive che avevano come effetto una sostanziale **diminuzione** del numero di rifugiati, pure in presenza di un incremento di migranti costretti a lasciare il proprio paese per le guerre o per gli "effetti collaterali" della desertificazione politica e sociale, oltre che fisica, imposta dallo scontro di vecchi e nuovi potentati economici per il controllo delle risorse mondiali. L'Unione Europea non è neppure riuscita ad adottare una direttiva sugli ingressi per lavoro e le diverse direttive adottate in materia di asilo e protezione umanitaria consentono ancora situazioni molto differenziate tra i diversi paesi e

prassi delle autorità amministrative che impediscono generalmente l'accesso effettivo alla procedura di asilo.

L'Unione Europea è vicina all'approvazione di una direttiva sui rimpatri forzati che potrebbe costituire ulteriore stimolo per molti paesi nella direzione di un ulteriore inasprimento delle normative e delle prassi in materia di respingimento, espulsione e detenzione amministrativa, arrivando a prevedere un periodo massimo di diciotto mesi per l'internamento nei centri finalizzati all'espulsione degli immigrati irregolari. Occorrerebbe una **pausa di riflessione** in questo processo che prima ha frammentato lo status di rifugiato e le procedure rivolte ai richiedenti asilo ed adesso sta tentando di abbattere importanti garanzie procedurali, con la direttiva sui rimpatri che il Consiglio si appresta a definire.

Di fronte al complessivo fallimento delle politiche espulsive praticate a livello nazionale, che hanno ridotto i centri di detenzione amministrativa a luogo di selezione e di espulsione della forza lavoro in eccesso, o di prolungamento della detenzione carceraria, piuttosto che di effettivo allontanamento degli immigrati irregolari presenti nel territorio, i principali paesi europei hanno riscoperto la "cooperazione internazionale", e le politiche europee di vicinato (PEV). In assenza di strumenti operativi idonei a praticare una autentica solidarietà con gli abitanti dei paesi più poveri, con iniziative affidate agli enti locali ed alle organizzazioni non governative, si è tentato di imporre ai governi degli stati di transito, soprattutto dei paesi nord-africani, accordi di collaborazione basati sul finanziamento delle politiche di arresto, di detenzione e di espulsione dei migranti irregolari, prima che questi potessero tentare l'ultimo salto, la traversata verso l'Europa. In questa direzione l'Italia e la Spagna hanno offerto gli esempi più eclatanti, nei rapporti, rispettivamente, con la Libia e con il Marocco, concludendo accordi bilaterali e/o intese a livello di forze di polizia che hanno permesso il blocco e l'arresto di migranti, in molti casi potenziali richiedenti asilo e minori non accompagnati, anche se provenienti da paesi terzi, in cambio di trattamenti preferenziali negli scambi commerciali con i paesi dell'area comunitaria. La Grecia si è distinta invece per una politica di rimpatri verso la Turchia di migliaia di potenziali richiedenti asilo irakeni ed afgani, anche minori non accompagnati, malgrado una risoluzione del Parlamento europea che vieta i rimpatri forzati verso l'Irak. L'aspetto più preoccupante delle politiche comunitarie in materia di immigrazione ed asilo rimane tuttavia **la stipula di accordi di cooperazione nella "lotta" all'immigrazione clandestina**, da ultimo con paesi di transito come la Mauritania ed il Ghana. L'approccio utilizzato è quello della "*condizionalità migratoria*": in cambio di aiuti economici e di limitate possibilità di ingresso legale per i cittadini di quei paesi, si ottiene in

cambio un maggiore impegno nell'arresto e nella successiva espulsione, o nel respingimento verso altri paesi dei migranti in transito, molti dei quali provenienti da lontano, spesso potenziali richiedenti asilo.

Se le attuali linee di intervento fossero confermate, l'Unione Europea chiuderebbe definitivamente la porta in faccia ai richiedenti asilo. Appare evidente che le procedure di esternalizzazione dei controlli di frontiera, non possono che avere conseguenze catastrofiche sulle possibilità dei potenziali richiedenti asilo di raggiungere l'Europa, abbandonando decine di migliaia di uomini, donne e bambini alla discrezionalità delle forze di polizia dei paesi di transito, e rafforzando quel diffuso sistema criminale che nei paesi di transito sfrutta il traffico dei migranti, con la complicità dei più alti gradi dei rappresentanti istituzionali.

Ad avviso dell'**ASGI** occorre pertanto:

1. **procedere ad un superamento** del Regolamento n. 343 del 2003, con meccanismi di distribuzione dei richiedenti asilo e dei titolari degli status, che attuino veramente il principio della "solidarietà", non solo tra gli stati europei, ma anche verso i paesi di provenienza e transito. La modifica della Convenzione di Dublino, con un richiamo più ampio alle clausole di deroga per ragioni umanitarie, potrà incidere positivamente sulla gestione delle frontiere marittime meridionali, soprattutto nelle zone SAR di competenza di Malta e Cipro, paesi che altrimenti non sono in grado di "sostenere" l'applicazione del Regolamento comunitario n. 343 del 2003.
2. prevedere poi nella legislazione comunitaria una **esimente** a favore di tutti coloro che realizzano azioni di salvataggio in mare, in modo da evitare che i mezzi civili, per timore di possibili sanzioni penali, ignorino le richieste di soccorso dei migranti in alto mare.
3. **vigilare maggiormente sui rischi di possibili respingimenti collettivi** in mare adottate da alcuni paesi come l'Italia (in base al decreto interministeriale del 14 luglio 2003, in attuazione della legge Bossi Fini). Questi interventi derivano da decisioni delle autorità politiche, si sovrappongono agli interventi umanitari e di salvataggio, ponendosi in contrasto con il diritto internazionale del mare ed alimentando il rischio di

nuove stragi con una gravissima lesione del diritto di asilo riconosciuto a livello internazionale e dalla Costituzione italiana. Il Decreto interministeriale 14 luglio 2003 e l'art. 12 del T.U. sull'immigrazione vanno riformulati con la precisazione degli obblighi di salvataggio, e dei diritti dei potenziali richiedenti asilo, con la cancellazione delle ipotesi di rinvio verso i porti di provenienza, anche alla luce dei divieti di respingimento affermati in favore di persone particolarmente vulnerabili dall'art. 19 del Testo Unico sull'immigrazione n. 286 del 1998. In questo quadro, come ricordato dall'**ASGI** fin dall'agosto del 2006, il coinvolgimento nelle pattuglie FRONTEX di unità navali di paesi che non rispettano i diritti dei richiedenti asilo, come Malta, la Tunisia e la Libia può costituire la premessa per gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona.

4. potenziare il sostegno a tutte quelle azioni positive poste in essere da enti locali e da ONG, che a livello nazionale ed internazionale, soprattutto nei paesi di transito, si rivolgono alla tutela dei richiedenti asilo e protezione umanitaria. Dovrà evitarsi in ogni modo che la partecipazione dell'OIM o dell'ACNUR alle operazioni di rimpatrio possa costituire l'ennesimo alibi per bloccare i potenziali richiedenti asilo. Gli accordi di cooperazione economica dovrebbero quindi restituire un ruolo progettuale alle organizzazioni non governative ed agli enti locali, anche per diffondere informazioni corrette sulle prospettive degli asilanti in Europa e per fornire un sostegno alle famiglie.
5. **stabilire una nuova disciplina degli ingressi legali** in Europa allargando i canali di ingresso regolare in Europa nei confronti della tipologia di migrazioni più importante: quella per lavoro. Innovare l'approccio in questo campo significa abbandonare l'irrealistica pretesa di determinare la legalità degli ingressi degli stranieri per lavoro mediante un unico sistema dei flussi programmati d'ingresso, riconoscendo giuridicamente, invece, una pluralità di modalità di ingresso per lavoro. A fianco degli ingressi su chiamata nominativa o numerica da parte di datori di lavoro, oltre ad altre forme di acquisizione della regolarità, le disposizioni debbono incedere nel governo della cosiddetta "catena migratoria", che, in caso venga ignorata o totalmente contrastata, viene attratta inevitabilmente nei canali dell'irregolarità. L'**ASGI** ritiene infatti che buona parte del dibattito sviluppatosi nei paesi della UE sulla nozione di "uso strumentale" della domanda di asilo sia avvenuta all'interno di schemi di pensiero

fortemente ideologizzati che non hanno tenuto conto che l'abuso delle domande di asilo è fortemente legato alla presenza o meno di canali regolari di ingresso per motivi diversi dalla protezione. L'assenza o l'eccessiva scarsità di tali canali induce ad utilizzare la procedura di asilo come *extrema ratio* da parte del migrante.

L'ASGI ritiene infine che vada **complessivamente rivisto** l'approccio dell'Unione Europea in relazione alle politiche in materia di immigrazione ed asilo ricolte dall'Unione verso i paesi dell'**Europa orientale** confinanti con l'Unione Europea allargata che rappresentano oggi aree strategiche di transito dei rifugiati. La situazione nei paesi che attualmente si trovano ad est dei confini dell'Unione si caratterizza complessivamente sulla base dei seguenti 6 elementi fondamentali:

- a) si tratta di territori segnati da un numero alto, e soprattutto, crescente, di arrivi di rifugiati e di altri migranti in fuga da situazioni di instabilità politica e sociale e da conflitti più o meno estesi;
- b) la grandissima parte dei rifugiati, per molte ragioni assolutamente comprensibili, non intende rimanere nei primi paesi di arrivo, ma intende raggiungere i paesi della “vecchia” Europa;
- c) molti migranti, che sono rifugiati di fatto, ma che non hanno chiesto asilo, vengono intercettati nell'attraversamento illegale delle frontiere verso la UE, o poco dopo, e vengono rinviiati indietro. Nella maggior parte dei casi comunque neppure allora emerge la condizione di rifugiato, ma gli stranieri vengono trattati come migranti irregolari e come tali soggetti a rischi di deportazione verso i propri paesi di origine;
- d) per molte ragioni legate a motivi economici e a una storia di immigrazione assai recente, in tutti i paesi considerati (Moldavia, Ucraina, paesi dell'area balcanica) sono evidenti le carenze nei servizi informativi, di protezione legale e di accoglienza dei rifugiati. Tali carenze alimentano la tendenza dei rifugiati a cercare di proseguire il viaggio verso Occidente a tutti i costi, fermandosi intanto in questi paesi, in condizioni di irregolarità, per periodi di tempo più o meno lunghi.
- e) un tasso di accoglimento delle domande di asilo straordinariamente basso

A causa della conseguenze della situazione sopra descritta si va formando nei paesi confinanti occorre al più presto un regime omogeneo a livello europeo, tanto per il diritto di

asilo che per la protezione umanitaria, con il superamento del Regolamento Dublino n.343 del 2003, perché la concreta esperienza di questo regolamento ha dimostrato come esso venga utilizzato per effettuare respingimenti in acque internazionali da paesi, come Malta, che non possono o non vogliono darvi piena applicazione con l'Unione, (ed in particolare in Ucraina) un vasto numero di stranieri che potrebbero godere di una protezione internazionale, ma che **non accede ad alcuna protezione** (né status di rifugiato, né protezione sussidiaria) e che vive in condizioni di totale irregolarità e di grave marginalità sociale;

essi, per cercare di sfuggire alla loro condizione finiscono per **alimentare** i traffici della criminalità organizzata che lucra in maniera crescente sui tentativi di emigrazione verso occidente di questi rifugiati di fatto.

L'azione dell'Unione Europea nei confronti dei paesi confinanti ad essa ad Est non può limitarsi al posizionamento di sistemi di controllo di polizia delle frontiere esterne dell'Unione. L'azione di controllo è necessaria al fine di contrastare i traffici della criminalità organizzata ma se diventa l'unica misura seriamente perseguita o comunque ha la predominanza assoluta sulle misure concrete di protezione dei rifugiati **non solo diviene inefficace, ma diventa persino negativa** poiché finisce inevitabilmente per ledere i fondamenti giuridici del diritto d'asilo.

La situazione sopra descritta andrebbe pertanto affrontata, da parte della UE, insieme ai paesi coinvolti, muovendosi sulle seguenti linee:

- 1. forte potenziamento dei **programmi di protezione ed accoglienza** dei rifugiati, sia nei paesi di recente adesione che nei paesi confinanti;
- 2. potenziamento dell'operato delle associazioni e degli **enti indipendenti** di tutela,
- 3. rafforzamento dei **programmi di formazione** per il personale della pubblica amministrazione e per la magistratura;
- 4. spinta all'introduzione di normative conformi al diritto internazionale (particolare attenzione va fatta in relazione **all'assenza in alcune legislazioni della nozione di protezione sussidiaria**).
- 5. adozione di **programmi di reinsediamento** a livello comunitario per quote di rifugiati in condizioni di particolare vulnerabilità che comunque sono stati accolti e riconosciuti nei paesi confinanti con la UE. Tali programmi di reinsediamento,

oltre a costituire un aiuto essenziale per tali paesi contribuirebbero a rendere credibile agli occhi dei rifugiati, la prospettiva di chiedere asilo laddove sono giunti.

Torino, 30 settembre 07