

n. 22 – Il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo (I). Respingimenti, Sar, esternalizzazioni

*L'ipocrisia europea evita di dare indicazioni precise e umanitarie, lasciando ai singoli stati la manipolazione dell'opinione pubblica più retriva e identitaria; e così i politici fanno, usando a scopo interno episodi singoli per **dimostrazioni muscolari** con l'ossessione per la presenza delle ong (il 12 per cento dei salvati provengono dalle loro imbarcazioni, ma sono soprattutto un occhio su quello che avviene nel Mediterraneo), sia facendo leva sulla ferocia innata nella propria fazione di radice fascistoide, sia intervenendo internazionalmente per isolare la nazione rivale, restituendo però un modello che non si discosta molto per grado di accoglienza, per non esporre il fianco ai razzisti interni. I paesi già distintisi per la propensione ad adottare norme draconiane per rastrellare voti esasperati – quelli esposti agli sbarchi (Cipro, Grecia, Malta e sovranisti italiani) – aggirano il diritto e spingono per creare hotspot (Lager); in Libia Minniti fu il primo, ora Piantedosi in Tunisia, con l'**idea di creare un fortilizio contro i disperati** resi tali dal neoliberismo, dalle politiche predatorie europee ed estrattiviste, da carestie nate dal cambiamento climatico provocato dall'Occidentalismo. Il governo di estrema destra italiano storna fondi della cooperazione per potenziare il controllo delle frontiere (tanto Shengen è sospeso da 9 anni). Addirittura in questi giorni l'abitudine allo squallore ha permesso l'impunità per un ministro che ha parlato di carico residuo, depositato sul fondo del setaccio per umani, schiuma ottenuta dalla valutazione del grado di vulnerabilità, che non considera come il concetto comprende non solo donne incinte,*

bambini e mutilati, ma anche le vittime di tortura, quelli resi deboli psichicamente dagli anni di umiliazioni, lavori in condizioni estreme, violenze, stenti, stupri, visioni apocalittiche per deserti e mari.

Il doppio articolo di Fabiana sembra fatto apposta sulle ultime idee di esternalizzazione, ma in realtà era in gestazione da un paio di mesi, perché approfondisce enormemente le dirimenti questioni giuridiche di Diritto internazionale, individuando nell'intento di questa pantomima una moltiplicazione degli accordi simili a quelli stipulati con Istanbul, fino a che il contorno delle frontiere saranno divenuti muri, cortine, filo spinato...

Premesse storiche e fallimenti

Consuetudini di confinamento e respingimenti

Il 23 settembre del 2020 la Commissione europea presentò la proposta per un nuovo *Patto sulla migrazione e l'asilo* insieme a un pacchetto di nuove proposte di regolamenti europei alquanto preoccupanti come:

- la Proposta di regolamento che introduce il procedimento di accertamento di preingresso ossia il cosiddetto "Regolamento screening";
- la Proposta che modifica la procedura in materia di riconoscimento e di revoca della protezione internazionale;
- la Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione;
- la Proposta che istituisce procedure per affrontare situazioni di crisi e di forza maggiore in ambito

migratorio;

- la Proposta di regolamento che modifica il regolamento **Eurodac**.

Si precisa che tutte le proposte, essendo appunto “proposte di regolamento”, qualora venissero approvate dal parlamento Ue e dal Consiglio sarebbero immediatamente applicabili in ogni stato dell’Unione, non avendo il regolamento – come invece avviene per le direttive – necessità di alcuna legge di recepimento da parte degli stati membri per la propria vigenza. Ursula von der Leyen, nel corso della presidenza tedesca della Commissione UE, ha sottolineato come tale Patto mettesse d’accordo i vari stati membri e si ponesse in chiave di rottura rispetto al passato. *Nulla di più falso*. Non solo il nuovo Patto non introduce nulla di particolarmente innovativo ma viene meno – nella quasi totalità dei casi di richiesta di protezione internazionale – l’esame individuale della domanda; è invece affermata inequivocabilmente la logica dei campi di confinamento dei migranti; e soprattutto – ancora una volta – *l’Unione fallisce nella modifica del regolamento di Dublino* per l’individuazione dello stato Ue competente a trattare le richieste d’asilo.

Come primo criterio di individuazione della competenza continua infatti a essere applicato quello del paese di primo ingresso con il consueto ed evidente *svantaggio* per quei paesi che geograficamente sono maggiormente esposti agli arrivi dei cittadini dei paesi terzi.

Ricollocamento inesistente, rimpatri ed esternalizzazione delle frontiere

Nel nuovo Patto inoltre non vi è poi ancora alcuna previsione sul *ricollocamento obbligatorio e automatico* dei migranti nei paesi membri ma come vedremo **solo su base volontaria e in casi eccezionali**. Si persiste nell’ignorare la portata effettiva e incondizionata che dovrebbe avere il principio di solidarietà

tra i paesi membri, indicata nell'art. 80 del trattato sul funzionamento dell'UE, anzi si potrebbe affermare che tale principio è stato quasi del tutto svuotato essendo prevista, come strumento di solidarietà, la cosiddetta *Sponsorizzazione dei rimpatri* dei cittadini dei paesi terzi ossia il finanziamento o il supporto di uno stato membro all'altro affinché i migranti possano essere espulsi più rapidamente dal territorio dell'Unione. Come noto già con *l'Agenda europea del 2015*, a fronte della crisi migratoria derivante dal conflitto siriano, e con il *Summit della Valletta* dello stesso anno, la Commissione europea aveva manifestato come la propria politica in materia di migrazione e asilo fosse volta – con la complicità di buona parte degli stati membri – al rafforzamento della dimensione esterna dell'Unione mediante il meccanismo comunemente definito “**esternalizzazione delle frontiere**”, ossia quelle azioni politiche, militari, diplomatiche e “giuridiche” che mirano a impedire che i cittadini dei paesi terzi arrivino nel territorio dell'Unione.

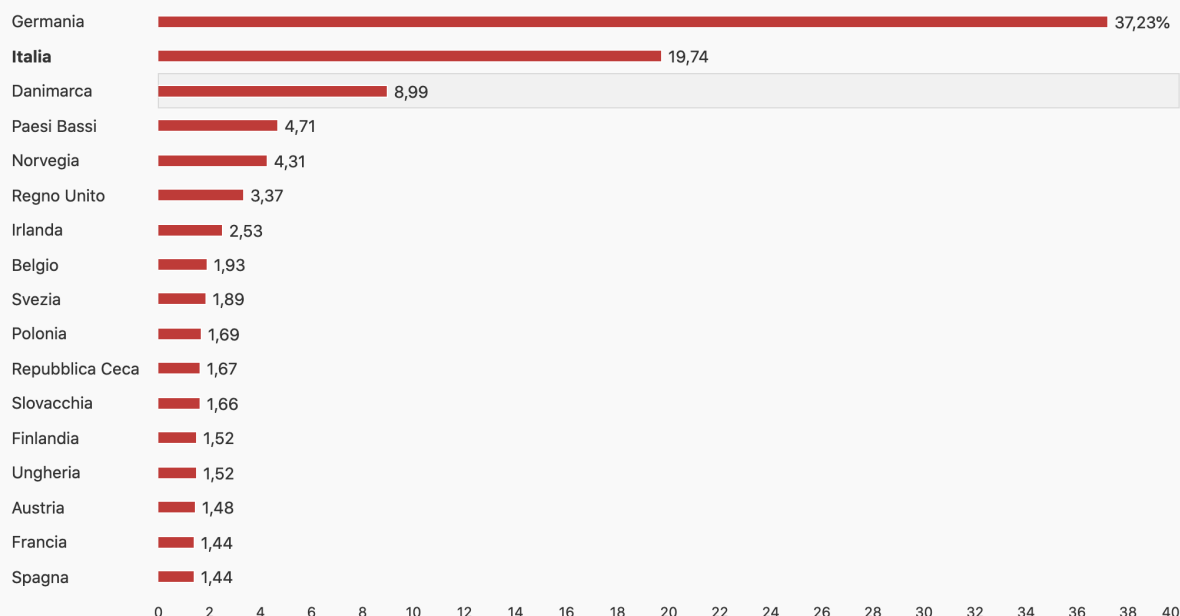
Da Germania e Italia i maggiori contributi all'Eutf

Il contributo ai fondi europei per l'Africa dei vari stati donatori, come quota del totale

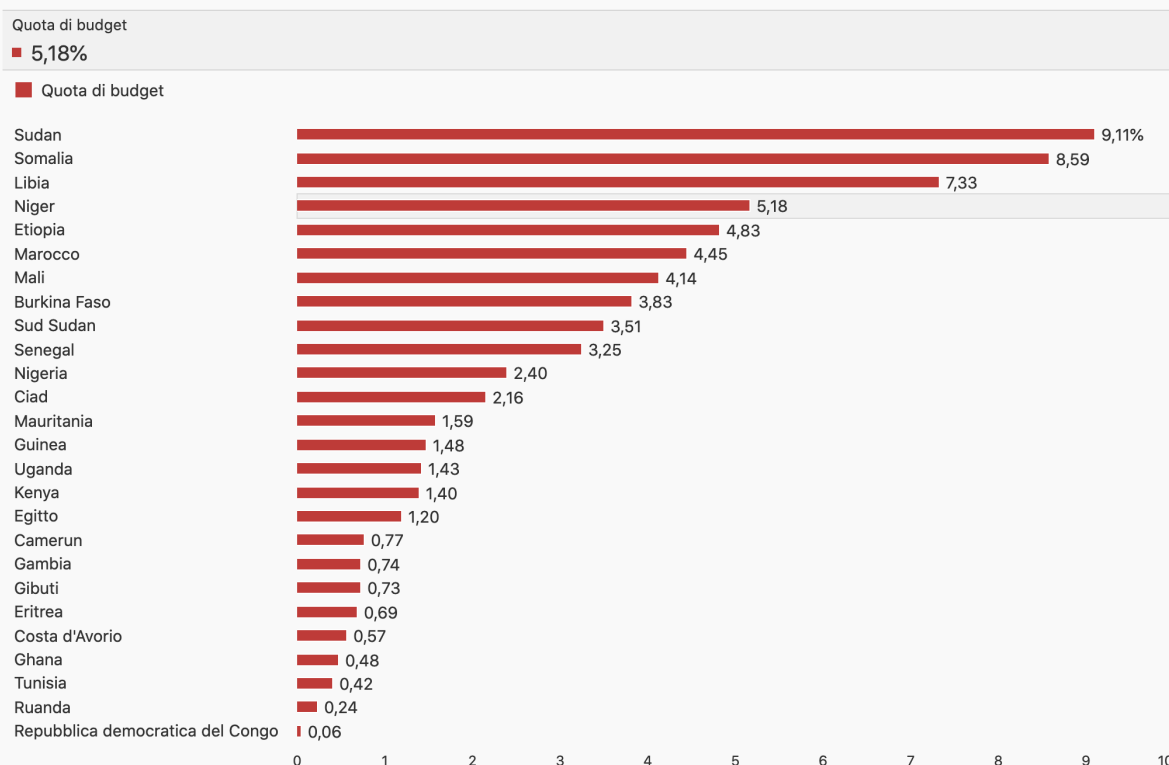
Contributo come quota del totale

■ 8,99%

■ Contributo come quota del totale



I paesi beneficiari del fondo per l'Africa, come quota dei finanziamenti totali



(Elaborazione openpolis su dati Edjnet. ultimo aggiornamento: mercoledì 13 aprile 2022)

Il sotterfugio delle intese tecniche

La Commissione ben consapevole che non avrebbe potuto attuare tale sistema senza la collaborazione dei paesi terzi – perlopiù in via di sviluppo – ritenne necessario offrire loro “un incentivo” per la delega di tali attività illegittime stornando parte sostanziale dei fondi per lo sviluppo dalla lotta alla povertà alla gestione delle frontiere. È quanto avvenuto con il cosiddetto **Fondo fiduciario per l’Africa** – un insieme di vari piccoli fondi per lo sviluppo – istituito *ad hoc* con il Summit della Valletta nel corso del quale veniva rimarcato il ruolo centrale affidato ai paesi terzi nell’ambito delle politiche migratorie dell’Unione. Secondo le più *consuete logiche coloniali* tuttavia i paesi terzi non hanno assunto di fatto alcun ruolo nel processo decisionale di tali meccanismi ma sono stati semplicemente finanziati –

facendo leva sulla loro condizione di indigenza – perché svolgessero tali attività in modo che l'Unione, i suoi organi, le sue Agenzie e gli stati dell'UE apparissero immacolati. La parvenza di legittimità giuridica di tale macchinoso impianto è stata affidata alle cosiddette **intese tecniche** dell'Unione o dei singoli stati membri con i paesi terzi e non invece con la sottoscrizione di accordi internazionali che non solo sarebbero dovuti passare per il parlamento per l'approvazione ma anche resi pubblici e accessibili alla società civile.

Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa

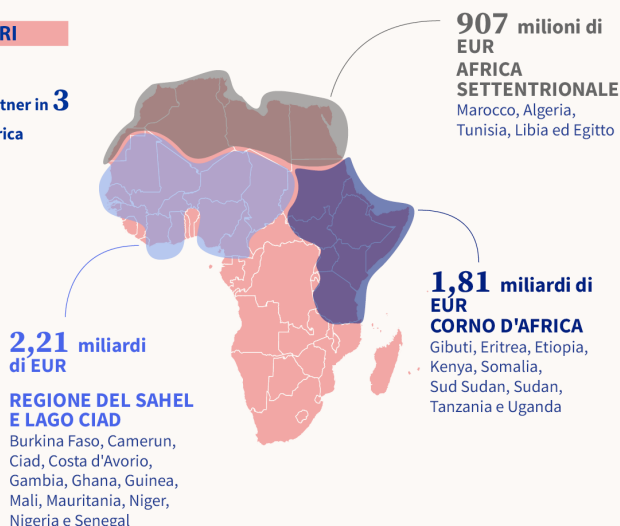
FINANZIAMENTO

Il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF) si è impegnato a erogare oltre **5 miliardi di EUR**

Finora sono stati approvati **4,9 miliardi di EUR** per **251** programmi

BENEFICIARI

26 paesi partner in **3** regioni dell'Africa



OBIETTIVI E RISULTATI

Resilienza rafforzata delle comunità



9,5 milioni di persone hanno accesso a servizi sociali di base

4,4 milioni di persone ricevono assistenza nutrizionale

Maggiori opportunità economiche e occupazionali



127 800 posti di lavoro creati

668 500 persone assistite nello sviluppo di attività che generano reddito

Migliore gestione della migrazione



509 000 migranti in transito e vittime di sfollamenti forzati hanno ricevuto protezione

2 milioni di persone raggiunte da campagne d'informazione sui rischi legati alla migrazione

Migliori governance e prevenzione dei conflitti



2 100 vittime della tratta hanno ricevuto assistenza

1,9 milioni di persone coinvolte in attività di prevenzione dei conflitti e costruzione della pace

Criminalizzazione globalizzata dei processi migratori

Allora come oggi occorre alla Commissione un sistema finanziario flessibile e immediato per raggiungere tali intenti. Secondo questi presupposti ideologici quindi si inserivano *l'accordo Ue-Turchia* del 2016 e il *Memorandum Italia-Libia* del 2017 già ampiamente analizzati negli articoli relativi alla **rotta dell'Egeo** e a quella del **Mediterraneo centrale**. Tale approccio non si è limitato al controllo dei confini ma si è audacemente spinto addirittura al controllo della mobilità umana come è avvenuto con il Niger e con il Gambia. In particolare, è nota la pressione che l'Unione ha esercitato nei confronti del Niger per l'emanazione di una legge – la n. 36 del 2015 – che criminalizzasse “**il traffico dei migranti**” per evitare lo snodo della mobilità migratoria da Agadez verso la Libia e soprattutto gli arrivi verso l'Unione mediante la rotta del Mediterraneo centrale.

Il ricatto dell'aiuto vincolato

Interessante è poi l'intesa tecnica che l'Unione nel 2018 ha **sottoscritto con il governo gambiano** perché si consentisse e si agevolasse la riammissione dei gambiani espulsi dal territorio europeo: più nello specifico a partire dal 2019 sulla base di tale intesa tecnica il governo gambiano si impegnavano a rimpatriare i propri cittadini presenti nel territorio dell'Ue.

Da alcuni paesi dell'UE cominciavano così a partire voli charter con a bordo cittadini gambiani che nel corso del 2020 venivano sospesi in ragione della diffusione del virus da Covid-19. Il governo gambiano nel 2021 decideva però di interrompere tali flussi migratori di espulsione dall'Europa dei propri cittadini dichiarando di non avere più le capacità

di sostenere un ingresso così numeroso di soggetti espulsi anche perché tale prassi stava creando disordini sociali nel paese.

A questo punto l'Unione decideva di sospendere il *Codice visti* nei confronti del Gambia: veniva messa in atto in tale modo una sorta di ricatto sulla base del quale

se un paese terzo contravviene all'impegno di riammissione dei propri concittadini o di altri migranti presenti nel territorio dell'Ue, non solo, non riceve l'incentivo ossia il denaro proveniente dai fondi per lo sviluppo – che si precisa sarebbe uno strumento di cooperazione e non di ritorsione – ma viene anche drasticamente ridotta la possibilità per tutti i cittadini di quel paese terzo di ottenere visti di ingresso nel territorio dell'Unione.

Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione

La vicenda anticipa nella prassi quanto è attualmente disposto a livello normativo in una delle cinque proposte di regolamento che accompagnano il nuovo patto. In particolare, con la *Proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione* – che verrà in seguito analizzata in modo più approfondito – si afferma il cosiddetto *Principio di condizionalità* nei rapporti tra paesi terzi e Unione europea. Infatti oltre all'art. 3 (*"Approccio globale alla gestione dell'asilo e della migrazione"*) e all'art. 4 (*"Principio dell'elaborazione integrata delle politiche"*) mediante i quali si regolamentano le politiche esterne dell'Unione per farle coincidere maggiormente con i suoi obiettivi interni,

all'art. 7 ("Cooperazione con i paesi terzi volta a facilitare il rimpatrio e la riammissione") si richiama la

modifica del Codice Visti del 2019 in particolare l'introduzione dell'art. 25 bis con il quale si prevede – nell'ipotesi in cui un paese terzo non sia particolarmente incisivo in termini di riammissione dei migranti irregolari – che la Commissione possa deliberatamente decidere di limitare i visti verso il territorio dell'Unione per tutti i cittadini di quel paese terzo.

Esternalizzazione a “paesi terzi sicuri” dell'iter per la concessione della protezione

La rotta libica

Comunque qualora le proposte di regolamento che accompagnano il patto venissero approvate ci si spingerebbe ben oltre. Più nello specifico la delega ai paesi terzi potrebbe non essere più circoscritta alle ipotesi già gravi del controllo delle frontiere o della mobilità umana – come nel caso del **Niger** – ma anche all'esternalizzazione della trattazione delle domande d'asilo. Al riguardo è interessante notare preliminarmente come le procedure di esternalizzazione si possono legare alle **procedure di screening**, previste da una delle proposte che accompagnano il patto e ad alcune nozioni contenute nella *Proposta di modifica del regolamento sulle procedure in materia di riconoscimento e revoca della protezione internazionale* che introduce – come vedremo – il **concetto di protezione sufficiente** con riferimento al cosiddetto “paese terzo sicuro”.



Al confine Tunisia-Libia

La rotta tunisina

Peraltro negli ultimi anni l'Unione europea nella prassi ha già reso moltissimi paesi di transito sufficientemente sicuri: per esempio la **Tunisia** che sebbene abbia sottoscritto la Convenzione di Ginevra non ha una legge interna sull'asilo. Infatti, nonostante sia presente nel suo territorio l'Unhcr che si occupa della registrazione della domanda e di tutta la procedura di protezione internazionale, di fatto il rifugiato riconosciuto tale in Tunisia non ha accesso poi ad alcun diritto, proprio per l'assenza di una normativa interna in materia (e la contingenza attuale vede una progressiva autocratizzazione del **potere tunisino** sotto la pressione della presidenza Saied e una delegittimazione delle istituzioni e quindi si vanno creando i potenziali prodromi – perciò proponiamo la considerazione raccolta da Tunisi con Arianna Poletti – per accogliere un'"economia" e una filiera di

strutture d'ispirazione “**libica**”: hotspot al di là del Canale di Sicilia).

“La periodica collera non è un rito di piazza in Tunisia”.

L'evidenza della rotta atlantica

Per comprendere meglio il rischio dell'esternalizzazione del diritto d'asilo occorre analizzare alcune dinamiche che hanno interessato un'altra rotta ossia quella atlantica. Come noto **questa rotta** è stata caratterizzata negli ultimi anni da *patti* dell'Ue in particolare della Spagna con il Senegal, il Marocco e la Mauritania per l'intercettazione dei migranti nelle loro acque territoriali affinché venissero riammessi in tali paesi con il supporto di Frontex. L'ipotesi in cui però il migrante si trovasse già di fatto in acque internazionali rendeva illegittima tale prassi. Per tale ragione è **stato previsto uno *status Agreement* con il Senegal** che permetterà di superare la questione in merito al luogo in cui riportare i cittadini stranieri intercettati in acque extraterritoriali: più specificamente i migranti intercettati in esse si potranno riportare in **Senegal in quanto definito di fatto nello *status Agreement* paese sicuro per i propri cittadini e soprattutto un paese sicuro per tutti i richiedenti asilo e rifugiati**. Tale meccanismo è proprio quello che consente l'**esternalizzazione del diritto d'asilo** in paesi come il Senegal semplicemente per il fatto che è prevista una normativa interna sull'asilo, perché è presente l'Unhcr – anche se non all'interno delle Commissioni che si occupano dell'esame della domanda – e perché alla fine viene rispettato il *principio di non refoulement*!! Quindi l'individuo intercettato in acque internazionali dovrà fare tutta la procedura di riconoscimento della protezione internazionale in Senegal, in luogo della Spagna.

Search and Rescue

Le contestuali raccomandazioni sulle operazioni Sar e l'accresciuto ruolo delle Agenzie europee Frontex e Euaa

Ipocrita equidistanza tra ong e aguzzini libici

Rispetto alle operazioni **Sar – Search and Rescue** – la Commissione invece non ha ritenuto di avanzare una proposta di *regolamento* bensì di emanare semplicemente delle *raccomandazioni* che se da un lato possono essere valutate *prima facie* positivamente, in quanto in esse si dichiara espressamente che l'assistenza umanitaria anche svolta da ong – ossia da privati – nel corso di tali operazioni non può essere criminalizzata, in quanto conforme al diritto internazionale e al diritto di soccorso in mare, dall'altro però in esse si ribadisce che i flussi migratori in mare non si sono mai fermati e che occorre contrastare il traffico dei migranti. La Commissione deliberatamente ignora però la collaborazione con la cosiddetta “Guardia Costiera Libica” (la **collaborazione** con la quale è stata tacitamente rinnovata a inizio novembre 2022 per altri tre anni) che in cambio dell'addestramento e dei finanziamenti dell'Europa e dell'Italia continua a intercettare i migranti in mare per poi riportarli nei lager libici.

Tacito consenso a disattendere le regole umanitarie

Insidiosa diventa così l'altra affermazione della Commissione con la quale si ribadisce che le operazioni Sar devono essere gestite a livello normativo dagli stati come tema di *politica pubblica*, che finisce con consentire a un governo razzista di immaginare impunemente lo **sbarco selettivo**; riflettendo su tali affermazioni, da parte italiana non si può non pensare a quanto sia già stata molto grave invece la legislazione

interna sul tema emanata con il cosiddetto **“Decreto Sicurezza bis”**, ora persino peggiorato dai **decreti** di inizio legislatura.

Infine, appare chiaro come dalla lettura delle proposte di regolamento che accompagnano il Patto, il ruolo delle Agenzie Ue in particolare di **Frontex** – ossia *l'Agenzia della guardia di Frontiera e costiera europea* – e dell'**Euaa** (ex EASO) ossia *l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo* – venga notevolmente accresciuto. Si precisa al riguardo che le due agenzie sono già state interessate dalle modifiche dei regolamenti che disciplinano l'ambito delle loro competenze rispettivamente nel 2019 con il **Regolamento (UE) 2019/1896** del 13 novembre 2019 e nel 2021 con **Regolamento (UE) 2021/2303** del 15 dicembre 2021.

Frontex manu militari nelle attività antimigratorie, congiuntamente

In particolare, ciò si evidenzia nella procedura di preingresso o screening – rispetto alla quale sarebbe stata più opportuna la previsione della presenza dell'“Agenzia Europea per i diritti fondamentali” – e nel corso dell'attivazione dei meccanismi di solidarietà visto che entrambe le agenzie sono disgregate per individuare le persone da ricollocare o da sottoporre a misure di *sponsorship*. Più nel dettaglio **la dimensione operativa** delle agenzie che prima si identificava in un'*implementazione indiretta* delle misure e dei provvedimenti messi in atto dagli stati in ambito migratorio ora può essere definita a tutti gli effetti un'*implementazione congiunta e condivisa*: ovvero ossia le autorità esecutive dei paesi membri implementano le azioni in ambito migratorio a fianco degli uomini delle due agenzie europee di cui sopra. Da qui addirittura anche il **reclutamento** da parte di Frontex di agenti di pubblica sicurezza dei singoli paesi membri per inserirli tra le proprie fila.

Euaa istruisce domande d'asilo, congiuntamente

Per quanto riguarda l'Euaa invece si può affermare che essa guadagna sempre maggiori margini per entrare nel merito delle decisioni delle domande d'asilo per cui diversamente dal passato l'istruzione della domanda d'asilo viene svolta dalle autorità nazionali degli stati membri **congiuntamente a essa** anche se poi la responsabilità delle decisioni rimane comunque in capo ai soli stati membri. Infatti si stabilisce con la modifica del regolamento interno dell'Agenzia Easo del 15 dicembre 2021 che essa debba assistere i paesi membri nel registrare le domande d'asilo, facilitare l'esame da parte delle competenti autorità nazionali all'esame della domanda e fornire a quelle autorità la necessaria assistenza alle domande di protezione internazionale. Viene poi accresciuta anche la **dimensione di monitoraggio delle agenzie**: entrambe oggi infatti hanno ampie prerogative sulla raccolta delle informazioni dei flussi migratori e sulla valutazione dello stato di "vulnerabilità" delle frontiere di ciascun paese membro nonché del suo sistema d'asilo e d'accoglienza fino al punto che – nell'ipotesi in cui si ravvisino *rischi* nei rispettivi settori di competenza – le due agenzie adottano raccomandazioni che gli stati membri sono chiamati a rispettare. Infine, aumenta anche la **dimensione politica delle agenzie**: esse sono divenute infatti importanti **centri di raccolta informazioni** in ambito migratorio sulla base delle quali vengono elaborate poi le decisioni politiche dell'Unione e dei singoli stati membri. Basti pensare che l'Euaa non solo può adottare indicatori per misurare l'efficacia del sistema d'asilo ai quali i paesi membri devono adeguarsi ma elabora anche le *Country of Origin Information* influenzando non poco sulle decisioni delle singole Commissioni Territoriali.



(Fonte Osservatorio Diritti)

Fronte(x) disumanitario

Questo comporta la necessità, considerate le accresciute competenze anche con riferimento alla proposta del *Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo* di aumentare anche la loro responsabilità (ossia la cosiddetta “*accountability*”), non semplicemente a livello giudiziario – per le violazioni dei diritti umani commesse dallo Staff delle agenzie nel loro operato (vedi Frontex) sulle quali ha già una funzione di monitoraggio il Parlamento UE – ma anche a livello politico, tenuto conto delle informazioni rilevanti che le due agenzie forniscono ai singoli stati sulla base delle quali spesso questi determinano il loro indirizzo politico in ambito migratorio (tanto che messo alle strette per i respingimenti operati direttamente da uomini in quel momento assunti da Frontex, **Leggeri** ha dovuto dimettersi dalla dirigenza dell'agenzia di stanza in Polonia).

Si aggiunge infine che, anche se è previsto un meccanismo di *reclamo* che ogni individuo può avanzare per la violazione dei

propri diritti da parte delle due agenzie indirizzato al direttore esecutivo delle stesse, questo nei fatti continua a essere poco efficace soprattutto nei confronti degli agenti di Frontex che non fanno pienamente parte dello Staff ma che sono *distaccati* ossia reclutati dall'agenzia temporaneamente tra le forze di sicurezza dei singoli stati membri. Fin qui dunque il substrato sul quale sono state gettate le fondamenta per il così scarsamente coraggioso ma allarmante Patto del 2020 nonché le sue conseguenze altrettanto poco audaci rispetto alle raccomandazioni sulle operazioni di soccorso e salvataggio ma fin troppo temerarie nel già accresciuto ruolo delle Agenzie Frontex e Euaa rafforzato nelle già citate proposte di regolamento complementari a esso della cui analisi giuridica si rimanda al successivo approfondimento.