



RAPPORTO DI CARITAS EUROPA

 **caritas europa**

 **Caritas Italiana**
organismo pastorale della CEI



RAPPORTO DI CARITAS EUROPA

MIGRANTI E RIFUGIATI



 **caritas europa**

Rue de la Charité 43
1210 Brussels – Belgium
Tel. +32 (02) 280 02 80
info@caritas.eu
www.caritas.eu

 **Caritas Italiana**
organismo pastorale della CEI

Via Aurelia, 796
00165 Roma - Italia
Tel. +39 06 66177001
Fax +39 06 66177602
segreteria@caritas.it
www.caritas.it

MIGRANTI E RIFUGIATI HANNO DIRITTI



HANNO DIRITTI

L'impatto delle politiche europee sull'accesso alla protezione



Edizione italiana a cura di Caritas Italiana

RAPPORTO DI CARITAS EUROPA

MIGRANTI E RIFUGIATI HANNO DIRITTI

L'impatto delle politiche europee sull'accesso alla protezione

“ Caritas Italiana, attraverso la traduzione del presente Rapporto di Caritas Europa, ha voluto testimoniare ulteriormente il suo impegno in favore di migranti e rifugiati. In questo particolare momento storico ritengo importante non solo garantire accoglienza e tutela alle centinaia di migliaia di persone in fuga che cercano di raggiungere l'Europa, ma anche di contribuire alla conoscenza del fenomeno, con l'obiettivo dichiarato di promuovere un reale cambiamento delle politiche europee in materia di immigrazione e di protezione internazionale. ”

Don Francesco Soddu,
Direttore di Caritas Italiana

Ricerca scritta e curata da:

Patrick Taran con Evalyn Tennant, Arnaud Bertin e Beier Lin,
con il contributo di Lily Erikson e Fangzhou Liang.

Realizzata per conto di Caritas Europa da Patrick Taran, presidente del GMPA
(Global Migration Policy Associates).

Versione italiana a cura di:

Chiara Bottazzi, Manuela De Marco, Oliviero Forti, Lucia Forlino dell'Ufficio
Immigrazione di Caritas Italiana

Foto di copertina:

© Matthieu Alexandre – Caritas Internationalis

Si ringrazia la Caritas di Ragusa per la collaborazione nella edizione del presente Rapporto e
per le altre foto di copertina Arie Kievit – Cordaid (Caritas Netherlands) e Stefano Schirato

INDICE

I	Introduzione	7
II	Panoramica sulla situazione dei richiedenti asilo, rifugiati e migranti nella UE	11
	La situazione dei richiedenti asilo e rifugiati	11
	L'Europa ha bisogno dei migranti	13
	Le cause all'origine della migrazione	16
III	Diritto europeo, politiche e prassi	19
	La legislazione e la politica comune europea sull'immigrazione e l'asilo	19
	• L'Agenda Europea sull'immigrazione	19
	• Il Sistema comune europeo sull'asilo	20
	• Un tentativo verso un Sistema comune	20
	L'accesso alla protezione, i visti umanitari, il re insediamento	22
	• Accessi regolati limitati per la protezione in Europa	23
	• Il reato di ingresso irregolare	25
	• L'uso della detenzione	26
	• Esternalizzazione delle frontiere	26
	• Conseguenze del Sistema Dublino	28
	• Visti umanitari	29
	• Reinsediamento e ricollocamento	30
	• Raccomandazioni	32
	Il non respingimento	34
	• Paese di origine sicuro	36
	• Raccomandazioni	37
	Il ricongiungimento familiare	38
	• Raccomandazioni	42
	L'immigrazione per motivi di lavoro	43
	• Un quadro legislativo inadeguato	43
	• Focus sulle lavoratrici migranti	45
	• Raccomandazioni	47
	L'immigrazione irregolare e i migranti in condizione di irregolarità	48
	• Salute, educazione, protezione sociale	50
	• Sfruttamento lavorativo	51
	• Legislazione e politiche europee	52
	• Criminalizzare i migranti	52
	• Raccomandazioni	54
IV	La strada da fare	55



© Photo: Arie Kievit
Cordaid (Caritas Netherlands)

PREFAZIONE

Questo Rapporto di Caritas Europa è la ponderata risposta alle centinaia di migliaia di tragedie che donne, uomini e bambini affrontano quando cercano rifugio in Europa. Persone che fuggono dalla guerra, dalla repressione e dalla violazione dei diritti umani si rivolgono all'Europa, nella speranza di trovare un rifugio sicuro, ma invece trovano il rifiuto della protezione e la negazione della solidarietà.

Caritas Europa osserva come certe risposte politiche sia da parte dell'Unione Europea (UE) che dei capi di governo europei smentiscano i fondamentali valori europei e contraddicano i basilari valori cristiani, nonché le fondamenta su cui poggia l'intero disegno dell'Unione.

Con il presente Rapporto, Caritas Europa vuole contribuire a questo dibattito politico e proporre soluzioni alla tragedia in corso sulla migrazione. Si basa sulle esperienze delle organizzazioni Caritas che lavorano in Europa per garantire la tutela e i diritti umani dei migranti e dei rifugiati. Le storie e le testimonianze di coloro che riescono ad arrivare in Europa attestano l'emergenza della situazione.

Caritas Europa cerca di contribuire a fornire adeguate risposte umanitarie testimoniando le situazioni in cui versano migranti e richiedenti asilo e restituendo anche lo sguardo degli operatori e dei volontari della Caritas che intervengono in favore delle persone in difficoltà. Il Rapporto fornisce un'analisi approfondita sull'impatto che le attuali

politiche europee in materia di asilo e migrazione stanno avendo sui migranti e, oltre che sull'analisi della situazione dell'immigrazione in Europa, si sofferma anche sulle cause che ne sono all'origine. Vengono identificati cinque ambiti principali in cui la legislazione e la politica possono ostacolare l'accesso alla protezione internazionale o il rispetto dei diritti umani nei confronti dei migranti. Questi includono:

- (1) l'accesso alla protezione, i visti umanitari e il ricollocamento;
- (2) il principio del non respingimento;
- (3) il ricongiungimento familiare;
- (4) l'immigrazione e la mobilità per motivi di lavoro;
- (5) l'immigrazione irregolare.

Ognuno di questi ambiti poggia su testimonianze dei rifugiati e dei migranti, sull'analisi delle norme e delle relative politiche europee, nonché su raccomandazioni per l'adozione di determinate soluzioni. Questo Rapporto offre anche una solida base per una politica di advocacy nazionale e locale volta a promuovere un'Europa di vera solidarietà, giustizia e benessere per tutti, compresi i migranti.

Risposte adeguate possono derivare solo dal riconoscere che i migranti e i richiedenti asilo non sono un "flusso", né una "invasione", ma sono donne, uomini e bambini, i cui diritti umani e bisogni vengono messi a repentaglio.

Jorge Nuño Mayer
Segretario generale di Caritas Europa

INTRODUZIONE

“Quando ero volontario a Lesbos, il mio cuore è stato ferito tante volte. Spesso dovevo girarmi dall'altra parte, per non farmi vedere dai profughi quasi in lacrime. Una sera, camminavo fra due lunghe file di rifugiati che stavano in piedi in mezzo a un freddo gelido, e dovevo decidere nella mia testa a quale bambino (ricordo che alcuni stavano piangendo per il freddo e la fame) avrei dovuto dare una coperta; ne avevamo a disposizione un numero limitato e dovevo tenere conto che più tardi sarebbero arrivati nuovi profughi e che anche loro ne avrebbero avuto bisogno. Quando ho portato le coperte ai “prescelti”, naturalmente gli altri bambini e i loro genitori hanno iniziato a tirarli, supplicandoli (anche loro avevano freddo). Inutile dire quanto quella scena mi scosse emotivamente. Allora chiesi a un interprete di spiegare a quelle persone perchè avessi scelto quei bambini (che piangevano e avevano addosso vestiti leggerissimi), e che non avrei potuto dargli altre coperte proprio perchè altri rifugiati sarebbero arrivati quella stessa notte impauriti e bagnati e quei plaid sarebbero stati la loro salvezza. Rimasero tutti in silenzio, avevano capito perfettamente. La loro reazione fu tremendamente commovente”.

Antony, volontario Caritas a Lesbos
Fonte: Caritas Cipro

“I greci sono veramente gentili con me e con le altre persone. Ci sorridono per darci un conforto e chiedono come possono aiutarci”.

A., rifugiato dalla Siria
Fonte: Caritas Grecia

“C'erano diverse organizzazioni umanitarie che facevano il possibile per alleviare il dolore dei profughi (appena sbarcati) e noi eravamo fra quelle. La Caritas distribuiva gli aiuti durante il pomeriggio e la sera, mentre le altre ong e associazioni erano presenti solo la mattina. Ad esempio, i volontari della Caritas ceca, come servizio, accompagnavano donne e bambini con il loro furgone al valico di frontiera, così almeno non dovevano camminare a lungo”.

Magdalena Pavlovic, Caritas Serbia
Fonte: Caritas Serbia



Il fenomeno migratorio è ormai un tratto distintivo dell'Europa. Purtroppo, il dibattito pubblico e politico risultano spesso in contraddizione con questa evidenza. Da una parte, i governi facilitano le migrazioni quando vi è la necessità di manodopera straniera e di competenze qualificate per sviluppare e sostenere le economie nazionali. Dall'altra, il dibattito sull'immigrazione in Europa comprende sempre elementi controversi, in particolare un risentimento atavico nei confronti di quelle persone, i cosiddetti "stranieri", che si differenziano per etnie, provenienze e credi religiosi. L'ostilità nei confronti del fenomeno migratorio e dei migranti cresce nei periodi in cui la disoccupazione è maggiormente diffusa, soprattutto quando la riduzione dei servizi pubblici per

la popolazione va a colpire in primo luogo gli emarginati e i poveri.

In risposta alle sfide economiche, sociali e politiche dell'ultimo decennio, l'Unione europea sta lavorando a un quadro comune in materia di asilo e immigrazione. Il risultato è un insieme complesso di direttive, formulazioni politiche, mandati e pratiche istituzionali. Tuttavia, come descritto nel report, questo contesto in evoluzione crea anche importanti sfide relative al rispetto e alla tutela dei diritti umani dei migranti. Gli ultimi eventi sollevano preoccupazioni sull'accesso all'UE per le persone in cerca di protezione dalla guerra, dalle persecuzioni, dalle violazioni dei diritti umani o in fuga dalla povertà. Altrettanto gravi sono le preoccupazioni per le restrizioni sui diritti umani e lavora-



© Photo: Arie Kievit
Cordaid (Caritas Netherlands)

tivi dei migranti regolari e irregolari. Dall'inizio del 2015, il peggioramento della crisi umanitaria ha catturato l'attenzione globale per il numero crescente di rifugiati e migranti, provenienti per lo più da Medio Oriente, Afghanistan e da alcuni paesi africani, in cerca di un rifugio sicuro in Europa. Nonostante l'intensificazione delle operazioni di ricerca e di soccorso, nel 2015 circa 3.770 migranti hanno perso la vita in mare. Centinaia di migliaia di persone disperate rischiano la vita in pericolosi viaggi via terra e via mare per raggiungere la protezione e la sicurezza in Europa. Tuttavia una volta sul continente, la loro situazione rimane estremamente disastrosa: le strutture di accoglienza e i servizi necessari, infatti, sono spesso sovraffollati o non disponibili. Molti profughi dormono per

strada, senza coperte o vestiti caldi, alle volte anche senza cibo e acqua. Dato che i conflitti travolgono trasversalmente i Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, sempre più persone tenteranno il viaggio verso la salvezza. Le risposte ufficiali vedono questo flusso – prevalentemente di rifugiati e di persone in condizioni simili – come una minaccia. Spesso (i politici) parlano in termini di “invasione” con una conseguente richiesta di misure forti per impedire alle persone in cerca di protezione di raggiungere l'Europa. Nel frattempo sentimenti anti-migratori continuano a proliferare nei media e nei dibattiti politici, fomentando la discriminazione e la violenza xenofoba; accanto a questo, tuttavia, hanno prodotto anche manifestazioni di solidarietà spontanea da parte di decine di migliaia di “comuni” cittadini e di organizzazioni della società civile in tutte le nazioni europee. Tutte queste contraddizioni rendono chiara quale sia l'influenza delle politiche europee sull'accesso dei migranti nell'Ue e sulla protezione dei loro diritti; e al tempo stesso la risposta della società civile sottolinea che il fenomeno migratorio non riguarda solo leggi e politiche, ma tocca i fondamentali valori della cultura e della civiltà europea.

Parlando al Parlamento europeo a Strasburgo nel novembre 2014, Papa Francesco ha invitato i leader europei a ripristinare un'Europa che “non giri intorno all'economia, ma intorno alla sacralità della persona umana”¹. I leader delle Nazioni Unite, i gruppi religiosi e le organizzazioni della società civile presenti, hanno parlato apertamente sottolineando che le morti, i respingimenti degli immigrati e l'esternalizzazione dei confini europei minano il rispetto dei fondamentali valori della vita e della tutela dei diritti umani.



PANORAMICA SULLA SITUAZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATI E MIGRANTI NELL'UE

“La prima volta che sono dovuto andare in esilio ero solo un bambino, al tempo della guerra fra il mio Paese e l’Etiopia. Poi fui imprigionato perché entrai in conflitto con i superiori della scuola per cui lavoravo. Andai in carcere per tre volte, solo per aver osato esprimere il mio disaccordo con la politica governativa”.

Abasou, 30 anni,
insegnante eritreo rifugiato in Francia
Fonte: “Paoles d’exilés à Calais”, Secours
Catholique - Caritas Francia

“Siamo fuggiti dalla morte. Ormai Aleppo è completamente distrutta. Un tempo vivevamo una vita normale in un Paese normale. Avevamo il nostro lavoro. Ma ora abbiamo perso tutto ... Avevamo una vita splendida, felice; io, mia moglie, i bambini e il resto dei parenti. È dalla guerra che non ho più notizie di mio padre e mio fratello. Non so dove siano, e se sono ancora vivi. Della guerra mi ricordo il terrore provato, le bombe e i corpi morti. Dovevamo partire. Ora che siamo salvati in Europa, voglio vivere ancora lontano dalla guerra come un uomo qualunque della mia età”.

M., 38 anni, rifugiato siriano
Fonte: Caritas Grecia

LA SITUAZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Nel corso dell'ultimo secolo, l'Europa ha conosciuto e accolto lo spostamento di milioni di persone come conseguenza indiretta dei due devastanti conflitti globali. Alla fine della seconda guerra mondiale, i tedeschi sfollati erano più di 3 milioni. Accadde anche che 14.400

persone in un giorno vennero forzatamente espulse in una Germania devastata². Negli ultimi sessant'anni, le nazioni europee hanno affrontato e risolto due enormi crisi legate ai rifugiati: 1) i giorni successivi all'invasione dell'Ungheria, avvenuta il 4 novembre 1956 da parte dei carri armati sovietici, cir-

© Photo:
Lionel
Charrier –
MYOP
Secours
Catholique
- Caritas
France



ca 180.000 rifugiati ungheresi arrivarono in Austria e 20.000 in Jugoslavia³. Alla fine ben 180.000 vennero trasferiti dalle due nazioni e ripartiti in 37 paesi. I primi 100.000 furono sistemati in meno di dieci settimane⁴; 2) Nel 1968 quando l'esercito russo sparse in Cecoslovacchia la dilagante "Primavera di Praga", un totale di 208.000 profughi fuggirono entro la fine dell'anno in Austria⁵.

Il numero di richieste di asilo negli Stati membri dell'Ue è variato sensibilmente nel corso degli ultimi anni⁶. Nel 2014, il numero dei richiedenti asilo è schizzato a 191.000, il 44% in più rispetto al 2013, per poi raggiungere un picco di 626.000⁷. Allo stesso tempo, i 27 Stati membri dell'Unione europea per i quali sono disponibili i dati, hanno concesso la protezione a circa 185.000 richiedenti asilo, una crescita di quasi il 50% rispetto ai 2013⁸. Il numero di domande di asilo presentato solo dai siriani è aumentato dai 50.000 del 2013 a quasi 123.000 nello scorso 2014⁹. 213.200 sono state le persone che hanno cercato asilo in Europa nel secondo trimestre del 2015. Si tratta dell'85% in più rispetto allo stesso trimestre del 2014¹⁰. Le prime tre nazionalità sono state la siriana, afghana e albanese¹¹.

Tra i richiedenti asilo, i siriani hanno ricevuto di gran lunga il più alto numero e tasso di riconoscimenti, inclusa la protezione basata su legislazione nazionale (65.450, un tasso del 95% di riconoscimento), seguiti da iracheni (7.280, 70%), eritrei (14.150, 89%) e afghani (11.170, 62%)¹².

Nel 2014, gli Stati membri dell'Unione europea hanno reinsediato 6.380 rifugiati¹³. Il 20 luglio 2015, l'Ue ha approvato un nuovo pia-

no di reinsediamento, basato su una distribuzione "volontaria" fra le nazioni appartenenti all'Unione europea, in favore di circa 20 mila siriani ed eritrei che avevano lasciato il loro paese, senza essere ancora giunti in Europa¹⁴. Il 14 settembre 2015, la Commissione Europea ha proposto il ricollocamento di 40 mila richiedenti asilo provenienti da Italia e Grecia negli altri Stati membri dell'Unione, una cifra che è stata poi innalzata da 40 mila a 160 mila grazie alle sollecitazioni di Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione. Alla fine, un'Europa divisa decise a maggioranza (Repubblica Ceca, Ungheria, Romania e Slovacchia votarono contro) di ricollocare altre 120 mila persone provenienti dalla Grecia, Italia e Ungheria. Il numero di rifugiati da ricollocare viene determinato sulla base di un criterio obbligatorio di redistribuzione, valido per tutti i paesi dell'Unione, basato sulla popolazione del paese, sul PIL, il numero medio delle richieste di asilo presentate in precedenza e sul tasso di disoccupazione. Inoltre il ricollocamento è valido solo per quelle nazionalità con un tasso di riconoscimento delle domande d'asilo superiore al 75%¹⁵.

Il numero dei rifugiati nelle nazioni europee risulta decisamente inferiore a quello dei paesi confinanti con la Siria e l'Iraq (Iran, 982.000, l'1.2% della popolazione totale; Giordania, 64.100, il 23.3% della popolazione; Libano, 1.15 milioni, il 23.3%; e Turchia, 1.59 milioni, il 2% della popolazione nazionale), così come ai totali di altre aree mondiali. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) afferma che nel 2014 nel mondo ci sono stati 19.5 milioni di rifugiati e circa 1.8 milioni di richiedenti asilo¹⁶.

L'EUROPA HA BISOGNO DEI MIGRANTI

“La prima persona che ho visto ad Atene, in Grecia, era un afgano. La sua faccia era interamente coperta dal sangue perché era stato aggredito dai fascisti. Non avevo mai sentito questa parola prima d'ora. La Grecia è in Europa e pensavo di essere lì. Sono stato arrestato dalla polizia che mi ha richiesto di lasciare il Paese. Allora sono andato all'ufficio per richiedenti asilo e ho aspettato fuori dall'entrata per quattro giorni, prima dell'arrivo della polizia che ci ordinò di muoverci.

Una sera, mentre stavo andando a comprare un succo d'arancia, ho visto alcuni giovani con catene e mazze da baseball. Hanno cominciato a insultarmi e a correre verso di me. Ho iniziato a correre e nella corsa ho perso un scarpa. Un ragazzo pakistano, più lento di me, è stato catturato da queste persone e picchiato. Ormai non mi sentivo più al sicuro. Dopo tre mesi, sono partito per l'Italia”.

Ehsan, 24 anni, afgano operatore in una compagnia telefonica

Fonte: “Parole di esuli a Calais”, Secours Catholique-Caritas Francia

“Sono venuto a Cipro nel 2014 per lavorare come bracciante agricolo in un villaggio. Ho pagato l'equivalente di 8.000 euro a un agente per sistemare i miei documenti e ottenere il lavoro. Ho lavorato per sette mesi nei campi di raccolta delle verdure. Alloggiavo in una cabina sopra la fattoria, non aveva niente, mancava anche il riscaldamento. Lavoravo dalle sette di mattina alle otto di sera con solo una breve pausa pranzo,

sette giorni su sette, festivi compresi. Non ho mai avuto un giorno di riposo, tranne quello di Natale. Lo scorso 15 agosto, il capo mi ha detto che non c'era bisogno che lavorassi, ma mi ha detratto 150 euro dal salario.

Una volta, mi sono rifiutato di lavorare in occasione di una festività comandata, e il capo mi ha punito segregandomi in casa per due giorni. Venevo continuamente sgridato e sottoposto ad abusi e insulti razzisti. Il settimo mese non ho ricevuto lo stipendio; dopo aver saputo che un altro operaio aveva lasciato la fattoria perché non era stato pagato, ho fatto anch'io come lui e ho lasciato il lavoro. Il capo mi ha preso il passaporto, e tutti i documenti. So bene che questo è contro la legge, ma molti datori di lavoro lo fanno ugualmente”.

R. dall'Asia

Fonte: Caritas Cipro

“Sono un richiedente asilo camerunese a Cipro. Quando mi recai all'Ufficio del Lavoro per cercare un impiego, iniziarono le solite domande: perché ero a Cipro, perché non potevo tornare al mio paese ecc. Nel corso di questo incontro, un'impiegata dell'ufficio si coprì il viso, come se fossi affetto da una malattia contagiosa e lei avesse paura di essere infettata. Non voleva toccare i miei documenti e mi chiese di tenerli lontano da lei. Eppure penso di essere pulito e di vestirmi in maniera adeguata. Mi sono sentito umiliato. Non potevo reagire, nè tornare al mio Paese d'origine”.

C., richiedente asilo dal Camerun

Fonte: Caritas Cipro

L'Europa vive da secoli il fenomeno della migrazione. Le migrazioni all'interno dell'Europa e all'estero hanno contribuito all'industrializzazione fra il 19° e 20° secolo, alla ricostruzione dopo la Seconda Guerra Mondiale e alla modernizzazione industriale negli anni 1960 e 1970. Secondo i dati Eurostat, al 1° gennaio 2015,

le persone nate all'estero e residenti nell'UE erano 51,5 milioni, pari a circa il 10% della sua popolazione totale¹⁷. A questi si aggiungono 17,9 milioni, che sono i nati in un Stato membro dell'UE diverso da quello in cui risiedono, mentre 33,5 milioni sono invece i nati all'estero¹⁸. I migranti hanno contribuito attivamente al benessere economico degli

Stati membri dell'Unione europea. Attualmente i lavoratori stranieri rappresentano fra il 10% e il 15% delle forze lavoro negli Stati membri europei¹⁹; la maggioranza proviene da paesi di tutto il mondo, mentre solo un terzo arriva dall'Europa.

Nel 2013, il 71,4% dei cittadini non comunitari sono stati impegnati in attività economiche²⁰. Inoltre, questa percentuale è risultata più elevata per gli stranieri che per i cittadini di alcuni paesi europei, come il Lussemburgo o quelli dell'Area mediterranea o dell'Est Europa. Contrariamente ad un mito comune, questi tassi indicano chiaramente un grado elevato di partecipazione economica dei migranti nei loro paesi di residenza²¹. La maggior parte dei paesi europei si trova ad affrontare sfide demografiche e carenza di manodopera in una vasta gamma di settori. Ad esempio, la Germania perderà 5 milioni di persone costituenti la sua forza lavoro nei prossimi quindici anni²², ai quali si aggiungeranno i 3 milioni dell'Italia nel prossimo decennio. La domanda strutturale di lavoratori flessibili, accomodanti e a basso costo, e un forte bisogno di lavoratori altamente qualificati non disponibili nell'UE rappresentano i principali fattori di attrazione di migranti in Europa. Una ricerca realizzata in Belgio sottolineava questi fattori (di attrazione) comuni ai paesi dell'Europa di oggi: "Sappiamo che ci sono industrie che non possono funzionare senza nuovi migranti: ad esempio il settore agricolo, le costruzioni, il lavoro domestico, gli hotel e i catering. Settori che non possono essere delocalizzati – soprattutto le industrie e i servizi incentrati sulle persone – che ora sono attivi e funzionanti solo perché questi lavori sono stati "delocalizzati internamente".

Considerato nel suo complesso, questo potente trend sta creando un mercato del lavoro segmentato in base alle differenti tipologie (ad esempio lavoro part-time, temporaneo, prestazioni effettuate tramite voucher). Il mantenimento del tasso occupazionale interno è collegato, fra le altre cose, al fabbisogno strutturale di lavoratori stranieri irregolari, in modo da contenere i prezzi e conseguentemente mantenere il consumo²³. Per molti Stati membri dell'UE, la migrazione è già un

mezzo importante per affrontare le lacune di manodopera e la carenza di competenze. Le aziende europee riconoscono che facilitare la migrazione a scopo lavorativo a tutti i livelli di competenza è fondamentale per rendere i mercati lavorativi europei attraenti e competitivi; le confederazioni dei sindacati generalmente concordano, a patto che la migrazione per lavoro sia regolamentata e presenti decenti condizioni lavorative.

Misure come l'aumento della mobilità intra-UE, dell'età pensionabile e della partecipazione della forza lavoro non risolveranno il declino della forza lavoro che colpisce la maggior parte degli Stati membri dell'UE; pertanto, è necessaria l'immigrazione per riempire la lacune. La realtà per molti migranti che lavorano in Europa – sia regolari che irregolari – è che praticano il loro mestiere in condizioni precarie; spesso svolgono i cosiddetti lavori 3D (in inglese *"dirty, dangerous and degrading"*, "sporchi, pericolosi e degradanti") in cambio di stipendi molto bassi e senza alcun accesso a misure di protezione sociale.

Anche prima della crisi, in Europa i migranti erano fortemente rappresentati nei lavori temporanei. La relativa percentuale in Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Finlandia, Ungheria, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Spagna e Regno Unito supera quella dei nativi di almeno il 50%²⁴. Durante le crisi economiche, i migranti sono spesso oggetto di licenziamenti collettivi, sfruttamento lavorativo e riduzione del salario²⁵; ai quali si aggiungono atteggiamenti discriminatori e di ostilità xenofoba. Il tasso di disoccupazione è chiaramente classificato in base alla provenienza: ad esempio, in Svezia la disoccupazione arriva al 21,6% per i non europei, al 12,2% per tutti quelli nati in Europa e al 7% per la popolazione svedese²⁶. Tante le nazioni europee che mostrano una tendenza comune alla "stratificazione etnica" dei lavoratori. In Belgio per esempio, i lavoratori edili spesso provengono dall'est Europa, dal Nord Africa o dall'Africa Centrale; gli impiegati nei servizi sono soprattutto africani; negli "HoReCa" (hotel, ristoranti, catering) i lavoratori vengono generalmente dal Sud-Est asiatico, dal Medio Oriente e dall'Est Europa; gli operatori delle pulizie sono del Sud Ame-

rica, Est Europa o Asia, mentre gli uomini e le donne che lavorano nelle fattorie sono per lo più dell'Africa Centrale, dell'Asia del Sud o dei Balcani²⁷.

In aggiunta alle pressioni determinate dalla competizione sul mercato lavorativo, che sta determinando una "corsa al ribasso" nei salari e nelle condizioni dei lavoratori, un fattore significativo che consolida tale situazione è la mancanza di ispezioni e del rafforzamento degli esistenti standard lavorativi europei. Questo si verifica soprattutto negli ambiti lavorativi dove si concentra la maggior parte dei migranti, quindi agricoltura, settore edile, manifatturiero e nei servizi. Inoltre, il ridimensionamento generale delle politiche di welfare negli Stati membri dell'UE ha peggiorato ulteriormente la situazione dei migranti, limitando l'accesso a misure di protezione sociale, in particolare per i migranti irregolari²⁸.

La xenofobia e la discriminazione nei confronti dei migranti sono purtroppo in crescita in tutta Europa, come testimoniano i tanti servizi della stampa locale e internazionale sulle manifestazioni, in aumento, di ostilità xenofoba nei confronti dei migranti. Una percezione diffusa fra le varie agenzie nazionali ed europee che si occupano di diritti umani, è che questi comportamenti siano cresciuti dopo la crisi mondiale del 2008 e che abbiano continuato ad essere fortemente presenti in ambito sociale fino ad ora. L'adozione di politiche migratorie restrittive in nome della tutela dei mercati del lavoro locali ha rafforzato atteggiamenti xenofobi, legando in modo esplicito, ma alquanto inesatto, la migrazione e i migranti alla minaccia della perdita di lavoro per gli autoctoni²⁹.

© Photo: Arie Kievit
Cordaid (Caritas Netherlands)



LE CAUSE ALL'ORIGINE DELLA MIGRAZIONE

“Pace chiediamo anzitutto per l’amata Siria e per l’Iraq, perché cessi il fragore delle armi e si ristabilisca la buona convivenza tra i diversi gruppi che compongono questi amati Paesi. La comunità internazionale non rimanga inerte di fronte alla immensa tragedia umanitaria all’interno di questi Paesi e al dramma dei numerosi rifugiati. Pace imploriamo per tutti gli abitanti della Terra Santa. Possa crescere tra Israeliani e Palestinesi la cultura dell’incontro e riprendere il processo di pace così da porre fine ad anni di sofferenze e divisioni. Pace domandiamo per la Libia, affinché si fermi l’assurdo spargimento di sangue in corso e ogni barbara violenza, e quanti hanno a cuore la sorte del Paese si adoperino per favorire la riconciliazione e per edificare una società fraterna che rispetti la dignità della persona. Anche in Yemen auspichiamo che prevalga una comune volontà di pacificazione per il bene di tutta la popolazione”.

Benedizione Urbi et Orbi di sua Santità Papa Francesco, Pasqua, 5 aprile 2015

“Vengo dalla Siria, dove ho affrontato molte difficoltà: sono stato arrestato mentre la guerra impazzava. Ho affrontato l’intervento dell’esercito quando ho attraversato i confini così come le forze armate turche. Ho vissuto tre anni in Turchia, senza alcun aiuto, completamente da solo. Per questo ho deciso di imbarcarmi per la Grecia, per un futuro sconosciuto. Sarei potuto morire o sopravvivere”.

B., 23 anni, rifugiato siriano
Fonte: Caritas Grecia

“Sono H. e vengo da un paese africano che ho lasciato prima di compiere 18 anni. Ho trovato rifugio in un paese confinante perché ero minorenne. Sono istruito e non avrei voluto lasciare il mio paese in guerra da oltre 20 anni. Critico le società occidentali per la situazione nella mia nazione e odio dovermi trovare ora alla loro mercé”.

H. dall’Africa
Fonte: Caritas Cipro

L’UNHCR ha recentemente riferito che la maggioranza di coloro che tentano l’ingresso non autorizzato nella UE sono migranti “in fuga da guerra, conflitti o persecuzioni nei propri paesi, così come dal peggioramento delle condizioni di molti dei paesi che ospitano dei rifugiati” e che “più dell’85% di quelli che arrivano in Grecia vengono da Paesi che stanno vivendo situazioni di guerra e di conflitto, principalmente Siria, Afghanistan, Iraq e Somalia”³⁰.

Gli esodi forzati e le fughe dei rifugiati non si fermeranno fino a quando non cesserà la guerra e siano ristabilite nei singoli paesi condizioni che permettano alla popolazione locale di vivere in sicurezza e di avere accesso a un lavoro decente.

Gli Stati membri dell’Unione Europea forniscono armi ed equipaggiamenti militari che

sono stati usati in moltissimi conflitti. Inoltre sono spesso direttamente coinvolti in azioni militari nel Medio Oriente, nel Nord Africa e nell’Africa Sub-sahariana. Alcuni osservatori attribuiscono all’Europa e ai suoi Stati membri la responsabilità di aver generato fattori di spinta alle migrazioni delle persone dai loro paesi, avendo contribuito al peggioramento delle condizioni politiche, economiche e sociali, dei paesi di origine.

Le esportazioni di armi dai paesi europei verso il Medio Oriente sono in crescita. Nel 2013 ammontavano a 36 miliardi di euro, pari al 30% del totale mondiale³¹. Durante i primi cinque anni dopo l’embargo sulle armi alla Libia, deciso nell’ottobre 2004, gli Stati UE hanno speso 834,5 milioni di euro in esportazioni di armi verso quel Paese. Solo la Francia ha negoziato 15 miliardi di euro in

commercio d'armi nella prima metà del 2015, compresa la vendita al Qatar e all'Egitto di 24 jet da guerra³².

Nel 2014 l'Arabia Saudita ha sorpassato l'India come maggiore importatore d'armi. Il Paese ha incrementato la sua spesa rispetto all'anno precedente di oltre il 50%, pari a 5,8 miliardi di euro³³. L'Arabia Saudita è il paese guida nella coalizione araba di intervento in Yemen, un paese dove circa 20 milioni di persone, vale a dire l'80% della popolazione nazionale, sono in condizioni di "insicurezza alimentare"³⁴. I bombardamenti alle infrastrutture e l'interruzione delle forniture di carburante hanno bloccato la distribuzione degli aiuti umanitari, già fortemente indebolita dalla mancanza di cibo ed acqua. Il disastro umanitario in Yemen continua a peggiorare a causa dei bombardamenti ininterrotti e dell'invasione via terra delle truppe straniere. Gli obiettivi delle politiche europee sull'esportazione di armi sono contraddittorie. Da un lato, si sforzano di sviluppare controlli responsabili, ma dall'altro permettono ai paesi di commerciare armi in quelle regioni che già pullulano di armamenti. Dal 1998, l'European External Action Service (EEAS) lavora per l'armonizzazione della politica europea sull'esportazione delle armi. Nel 2008, venne adottato un Posizionamento Comune³⁵, che conteneva previsioni sui diritti umani e le conseguenze umanitarie derivanti dalla vendita. Da allora in poi ha supportato i Paesi non europei nell'adottare gli stessi controlli. L'EEAS inoltre supporta attivamente l'adozione del Trattato delle Nazioni Unite sul commercio delle armi, siglato e ratificato da tutti gli Stati membri dell'Ue, eccetto che da due³⁶.

La vendita d'armi è un grande business. Negli ultimi anni, il commercio d'armi ha determinato una spinta economica all'esportazione verso quei paesi che versano in difficili situazioni economiche. Anche quando vengono rispettati criteri di trasparenza, le armi spesso passano di mano in mano nel corso di un conflitto armato, attraverso il trafugamento e la vendita da parte di funzionari corrotti e rivenditori internazionali. Per esempio lo Stato

Islamico ora ha accesso alle armi fornite dagli Stati Uniti e, senza dubbio, dalle nazioni europee ai ribelli siriani, come agli iracheni e alle forze militari siriane. La partecipazione alle azioni militari via terra e aria da parte delle forze armate degli Stati membri dell'Ue in Afghanistan, Libia e Iraq, sembra aver inasprito i conflitti e radicalizzato la polarizzazione fra le forze contendenti.

Lurs Erik-Lundin analista dello Stockholm International Peace Research (SIPRI) nel giugno 2015 aveva evidenziato che "ora, dovrebbe essere più che ovvio che la via militare e le operazioni di polizia collegate realizzate in Iraq e Afghanistan hanno determinato seri effetti di radicalizzazione, fra cui l'espansione dello Stato Islamico³⁷". Lo studioso aveva osservato che i piani EEAS di combattere il contrabbando con un approccio militarizzato dovevano già "integrare l'approccio militare in uno globale che includesse la prevenzione del conflitto e la riduzione della povertà". Inoltre ammoniva che "i ministri degli esteri e della difesa devono chiedere a loro stessi fino a che punto una risposta militarizzata europea contribuirà a favorire un'ulteriore radicalizzazione, come forse è già successo con le operazioni anti pirateria al largo del Corno d'Africa³⁸. Alla militarizzazione dei confini esterni, si aggiunge che il controllo delle frontiere e l'accesso all'Europa sono stati esternalizzati attraverso accordi con i Paesi non europei nel Nord Africa, nel Medio Oriente e nell'Asia Centrale. Questi Paesi sono incoraggiati a imporre pratiche e barriere designate a impedire ai migranti di avvicinarsi ai confini e alle coste europee. Le persone che cercano di raggiungere l'Europa sono trattenute in paesi che hanno una ridotta o inesistente capacità di assisterli o proteggerli. Un esempio chiaro è dato dalla Libia, piagata dalla guerra civile e sommersa dalle armi. L'andare alla radice delle cause dello sfollamento implica una riduzione, se non un arresto, del flusso d'armi verso le regioni e i paesi in conflitto; e significa anche rivalutare se i potenziali interventi militari, in ultima analisi, risultino più un male che un bene.



DIRITTO EUROPEO, POLITICHE E PRASSI

Per oltre 20 anni, gli Stati membri dell'UE hanno lavorato per armonizzare le loro politiche sull'immigrazione e l'asilo³⁹. Quando l'UE è stata fondata con il trattato di Maastricht nel 1993, la cooperazione intergovernativa in materia di immigrazione e affari interni faceva parte del "terzo pilastro" del programma di integrazio-

ne dell'Unione Europea, con autorità sovranazionale limitata. Con il Trattato di Amsterdam nel 1999, l'asilo e la materia dell'immigrazione furono spostati nel "primo pilastro" unendolo all'accordo di Schengen. Con questa mossa, l'UE ha acquisito la competenza legislativa ad agire nell'ambito dell'immigrazione e dell'asilo⁴⁰.

LA LEGISLAZIONE E LA POLITICA COMUNE EUROPEA SULL'IMMIGRAZIONE E L'ASILO

L'AGENDA EUROPEA SULL'IMMIGRAZIONE

Nel maggio 2015, la Commissione ha pubblicato l'Agenda Europea sull'immigrazione⁴¹. Essa mira alla creazione di un nuovo assetto in materia di immigrazione a livello dell'Unione Europea. In particolare si cerca di affrontare le sfide urgenti rappresentate dal recente aumento dell'immigrazione verso l'Europa.

L'agenda include sia misure urgenti che a lungo termine. Per quanto riguarda le misure urgenti, la Commissione ha triplicato il bilancio

delle operazioni di Triton e Poseidon per salvare i migranti in mare e prevenire nuovi disastri umanitari, come quelli avvenuti nel Mediterraneo negli ultimi anni. Un'altra misura urgente approvata dal Consiglio dell'Unione Europea è la proposta della Commissione di utilizzare mezzi militari per combattere il traffico e il contrabbando. Il Consiglio ha anche accettato di reinsediare nell'UE 22.504 persone bisognose di protezione internazionale e di ricollocarne 160.000. Inoltre, la Commissione sta sviluppando un nuovo approccio hotspot in Italia e in Grecia.

Questo approccio dovrebbe riunire ogni organizzazione che lavora alle frontiere, in par-

ticolare le autorità nazionali e le agenzie europee (l'agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea - Frontex; l'Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo - EASO; il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere-Eurosur). Lo scopo dichiarato è quello di rendere più celere la individuazione/registrazione dei migranti alle frontiere europee; ma in pratica questa modalità ha accelerato le procedure di rimpatrio. La conseguenza è che persone provenienti da "paesi sicuri" sono state rimandate al loro paese di origine, senza nemmeno avere la possibilità di presentare la domanda di asilo.

La prima misura a lungo termine mira a ridurre gli incentivi per la migrazione irregolare affrontando alcune cause di fondo delle migrazioni, nonché la lotta contro i trafficanti, e a semplificare le procedure di rimpatrio. La seconda misura ha l'obiettivo di consolidare le frontiere esterne, in particolare attraverso il rafforzamento di Frontex. La terza riguarda il Sistema Comune Europeo sull'Asilo (CEAS). La Commissione include anche misure specifiche volte a migliorare l'integrazione dei migranti in Europa e ha sottolineato l'importanza della migrazione regolare in particolare per i lavoratori qualificati.

SISTEMA COMUNE EUROPEO SULL'ASILO

In materia di asilo l'adozione del CEAS è un risultato importante in quanto stabilisce norme comuni per l'asilo. Questo sistema è composto da varie misure legislative per garantire che i richiedenti asilo vengano trattati allo stesso modo: Direttiva procedure, Direttiva accoglienza, Direttiva qualifiche, Regolamento Dublino e Regolamento Eurodac. Nel 2009, la Commissione ha istituito il Sistema Comune Europeo sull'Asilo per fornire assistenza tecnica e sostegno operativo agli Stati UE, al fine di aiutarli ad attuare una più coerente politica sull'asilo⁴².

UN TENTATIVO VERSO UN SISTEMA COMUNE

Nonostante gli sforzi continui dell'UE per costruire una politica comune sull'immigrazione e l'asilo, i risultati rimangono disomogenei. Mentre possono essere lodati i rilevanti progressi in materia di asilo, l'evoluzione del sistema comunitario nell'ambito dell'immigrazione ha contrapposto misure volte a facilitare la migrazione altamente qualificata a misure repressive finalizzate a contrastare la migrazione irregolare.

Mentre alcune direttive UE disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori qualificati, l'Unione europea non è riuscita a mettere in campo un quadro politico globale sull'immigrazione in generale e su quella per motivi di lavoro in particolare. Inoltre, la scelta di criminalizzare l'ingresso irregolare ha ostacolato anche i potenziali richiedenti asilo.

La disciplina sull'immigrazione non ha risolto le contraddizioni tra le misure che favoriscono l'ingresso dei lavoratori altamente qualificati, la mancanza di previsioni per l'ingresso dei migranti per motivi di lavoro (ad eccezione di quelle recentemente previste dalla Direttiva per i lavoratori stagionali) e le misure repressive per contrastare la migrazione irregolare, nonostante quest'ultima sia collegata alla domanda di lavoro disponibile in un contesto non regolamentato.

Finora, la priorità dell'UE e dei suoi Stati membri è la gestione delle frontiere esterne e la lotta contro l'immigrazione irregolare a scapito di un adeguato ed equo sistema legale in materia di asilo⁴³.

La crisi economica globale che ha avuto inizio nel 2008 ha generato una serie di fattori molto complessi, come la grave recessione economica, la contrazione finanziaria e bancaria e la crisi dell'euro che ha dato inizio alla drammatica crescita della disoccupazione e della sottoccupazione.

I tagli generalizzati in materia di protezione sociale e dei servizi pubblici, combinati con l'escamotage di utilizzare come capro espiatorio gli immigrati, hanno contribuito ad



© Photo: Arie Kievit
Cordaid (Caritas Netherlands)

esacerbare l'ostilità pubblica e a indebolire le prassi e le iniziative di solidarietà. Per molti politici, gli obiettivi della riduzione della disoccupazione e l'attrazione dei nuovi migranti economici appaiono radicalmente incompatibili o molto difficili da spiegare ad una platea scettica e tartassata dai tagli.⁴⁴ Spinti dall'opinione pubblica interna contraria all'immigrazione, gli Stati membri dell'UE stanno attuando politiche più restrittive sull'immigrazione⁴⁵. Questo ha creato dei limiti al diritto di accesso in Europa degli immigrati. L'Unione Europea ricerca una politica comu-

ne sull'immigrazione e l'asilo, ma l'aumento del tasso di disoccupazione, il cambiamento nei servizi pubblici, uniti al fabbisogno di una manodopera scarsamente qualificata, creano tensione tra le scelte politiche di controllo dell'immigrazione e le esigenze, sotto il profilo economico, di un aumento dell'immigrazione. Tali contraddizioni influenzano profondamente l'accesso alla protezione, il rilascio dei visti umanitari e il reinsediamento; minano il principio di non respingimento, il ricongiungimento familiare e la migrazione per lavoro. Inoltre, con le misure restrittive, si alimenta l'immigrazione irregolare.

ACCESSO ALLA PROTEZIONE, VISTI UMANITARI E REINSEDIAMENTO

“Invito tutti a chiedere perdono a Dio per quelle persone e istituzioni che chiudono la porta a coloro che sono alla ricerca di una famiglia, che chiedono protezione”⁴⁶.

Papa Francesco, 17 giugno 2015

“Sono fuggito dalla guerra in Siria con mia madre, mio padre e due fratelli. Non avevamo altra scelta che pagare i trafficanti. Siamo andati prima in Libano e poi a Tripoli (Libia) – c'erano persone provenienti da tutte le parti del mondo.

I trafficanti ci hanno lasciato a dormire in una tenda per tre notti, e poi siamo saliti su una piccola imbarcazione. È stato spaventoso. La barca è affondata e siamo rimasti da soli nuotando in mare aperto. Mio padre mi ha salvato dall'annegamento ma non è riuscito a salvare mia madre e i miei fratelli – sono morti prima di essere soccorsi”.

Amira, rifugiata siriana

Fonte: Caritas Svezia

Nel 2015 circa un milione di migranti sono entrati irregolarmente nell'Unione Europea, per lo più attraversando il Mediterraneo⁴⁷. Tuttavia, questa cifra appare sovrastimata. Frontex infatti afferma che nei suoi registri sono segnalati tutti gli ingressi non autorizzati. Molti di coloro che sono entrati per la prima volta in Grecia e si sono trasferiti in un altro Stato membro dell'UE, sono stati ricontati quando sono entrati in Ungheria o in Croazia attraverso i Balcani⁴⁸.

Evidentemente, né la legislazione UE né le politiche nazionali riescono a garantire un accesso regolare alla protezione e ciò avviene in violazione della Convenzione sui rifugiati del 1951 e del Protocollo del 1967.

Molte persone in fuga dalla guerra e dalla persecuzione sono di fronte ad un dilemma fondamentale: dove e come poter cercare effettivamente la protezione internazionale? Non essendovi che poche o ridotte opportunità in Medio Oriente e nei paesi del Nord Africa, già provati da un elevatissimo numero di rifugiati e in alcuni casi dalla presenza di conflitti interni, l'Europa appare una valida alternativa. Purtroppo, però, gli aspiranti richiedenti asilo sono quasi esclusivamen-

te cittadini non - UE che hanno bisogno di un visto per l'ingresso o il transito regolare attraverso l'UE. Con tali restrizioni per l'ingresso legale, cosa possono fare per mettersi in salvo?

Donne, uomini e bambini rifugiati sono costretti a intraprendere strade pericolose e ad affidarsi a trafficanti che chiedono denaro per ogni servizio offerto. Più di 3.700 persone sono morte mentre tentavano di attraversare il Mediterraneo nel 2015⁴⁹.

Per Papa Francesco tale perdita di vite è un risultato diretto della “globalizzazione dell'indifferenza” ma anche un'inevitabile tragedia dal momento che l'Unione Europea ha scelto di concentrarsi sulla sicurezza e sul controllo delle frontiere, piuttosto che sostenere una politica basata sui diritti umani⁵⁰. Mentre la situazione per coloro che tentano di attraversare il Mediterraneo verso l'Italia si fa sempre più disperata, i migranti sono diventati anche più vulnerabili alla tratta e ad altri tipi di sfruttamento⁵¹. In particolare, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni esprime preoccupazione per il crescente numero di donne che arrivano in Europa dall'Africa per essere sfruttate nell'industria del sesso⁵².

“I miei genitori, le mie due sorelle ed io siamo fuggiti in Siria per andare in Turchia nel 2012, a causa della guerra. Le condizioni in Turchia erano molto difficili. Quando abbiamo visto in TV che il nostro quartiere era stato distrutto dalle bombe, ci siamo resi conto che non saremmo stati in grado di tornare a casa. Inoltre non potevamo rimanere in Turchia per molto tempo a causa delle condizioni di povertà e della mancanza di accesso ai servizi sanitari. Così abbiamo deciso di andare da qualche parte dove venissero riconosciuti maggiori diritti. Abbiamo provato con l’UNHCR ma ci hanno detto che non registravano più profughi. I miei genitori hanno deciso che dovevamo prendere una barca e andare in Grecia. Ero spaventata perché avevo visto in TV che le persone annegavano ma loro hanno insistito. Allora ho deciso di andare con loro.

Mio padre ha incontrato alcuni trafficanti attraverso delle persone che conosceva. Alcuni erano armati di pistole e altri di fucili. Erano spregevoli e folli. Abbiamo viaggiato 8 ore su un pullman con circa 45 altre persone verso Truva (l’antica città di Troia), sulla costa. C’erano siriani, iracheni, bengalesi e pakistani. Il costo a persona per tutto il viaggio è di circa 1.000–1.200 dollari, dipende dalla capacità di contrattare con il trafficante. Ci siamo fermati per tutta la notte, poi abbiamo camminato per circa 90 minuti lungo la costa e navigato la mattina.

C’erano almeno 52 persone su un barca lunga circa 8 metri e larga 3. I trafficanti sono rimasti sulla riva. avevano addestrato uno dei passeggeri a guidare la barca, permettendogli di viaggiare gratuitamente. Era una imbarcazione sgangherata. Quando mi ritrovai bordo, non riuscivo a credere di aver corso il rischio, ma i miei genitori avevano insistito. Il motore si è spento tre o quattro volte. Non avevamo il GPS o un telefono per chiedere aiuto. Le donne e i bambini piangevano. Sentivo che saremmo morti. Cercavamo di calmare i bambini. Il ragazzo alla guida era riuscito a sistemare il motore. Siamo stati estremamente fortunati. Quando abbiamo raggiunto le coste della Grecia ero così felice! Era come se una nuova vita stesse per cominciare. Il mio primo passo sul territorio europeo era pieno di speranza”.

S., rifugiata siriana

Fonte: Caritas Grecia

“Eravamo 30 o 40 sulla barca. Il trafficante ci ha detto che il viaggio sarebbe durato 24 ore prima di raggiungere l’Europa. Avevamo paura, ma non avevamo altra scelta che credergli. In realtà, ci sono volute 50 ore per arrivare in Italia”.

Meheret, Eritreo

Fonte: “Parole “Paroles d’exilés à Calais”
Secours Catholique - Caritas Francia

ACCESSI REGOLARI LIMITATI PER LA PROTEZIONE IN EUROPA

Per molti richiedenti asilo, la prima sfida è quella di trovare un percorso sicuro e legale per attraversare le frontiere esterne europee. Lo *Schengen Borders Code* (Codice delle frontiere Schengen), come regola generale, richiede che i cittadini extracomunitari siano in possesso di un valido documento di viaggio che li autorizzi ad attraversare le frontiere o di un visto valido per entrare nell’UE⁵³.

Nonostante il riferimento al diritto d’asilo e alla protezione internazionale nelle previsioni che disciplinano il rifiuto di ingresso, le generali condizioni di ingresso per i cittadini extracomunitari non fanno alcun richiamo alla protezione internazionale, né prevedono l’evenienza di un afflusso massiccio di sfollati. Di conseguenza, mentre tali regole si prestano a sottoporre a un esame di ammissibilità l’entrata su base individuale, non riescono a dare risposte adeguate all’arrivo di un gran numero di persone, come ad esempio i siriani, che versano in una situazione assimilabile a quella dei rifugiati.



© Photo: Antonio Fantasia
Caritas

Secondo le Considerazioni dell'UNHCR sulla protezione internazionale con riferimento alle persone che fuggono dalla Repubblica Araba-Siriana, si evince che "l'ingresso e l'ammissione di persone fuggite dalla Siria deve essere trattato con particolare attenzione sotto l'aspetto della protezione, indipendentemente dal possesso di una documentazione di ingresso appropriata o irregolare"⁵⁴. Tuttavia, nel 2013, 1.025 siriani sono stati respinti alle frontiere esterne, 185 (18%) perché privi di regolari documenti di viaggio e 460 (45%) perché senza un valido visto di

ingresso. Nel 2014, questo numero è salito a 2.075, di cui 285 (14%) per mancanza di documenti di viaggio e 770 (37%) perché non in possesso di un regolare visto di ingresso⁵⁵. L'obbligo del visto di ingresso per i richiedenti asilo previsto nel Codice Schengen è chiaramente in contrasto sia con le linee guida dell'UNHCR che con le attuali esigenze di protezione internazionale. Questa situazione costringe i richiedenti asilo a tentare l'ingresso irregolare nell'area Schengen⁵⁶ attraverso la via pericolosa del mare o la rotta via terra, e aumenta anche il ricorso ai trafficanti.

IL REATO DI INGRESSO IRREGOLARE

“A dicembre 2012 ho lasciato l'Eritrea con 64 uomini, donne e bambini. La maggior parte di loro erano famiglie. Il nostro viaggio è durato più di 11 mesi. Abbiamo camminato attraverso 5 paesi. Sono stato rapito tre volte nel deserto da un uomo e una banda armata. A stento sono sopravvissuto al naufragio di una vecchia imbarcazione da pesca al largo dell'isola italiana di Lampedusa, il 3 ottobre 2013, nuotando tra oltre 350 corpi annegati prima di raggiungere la riva. Solo 3 di noi sono sopravvissuti al viaggio prima di arrivare finalmente in Svezia.

M., rifugiato eritreo

Fonte: Caritas Svezia

Limitare le vie regolari di accesso al territorio dell'Unione Europea produce molte conseguenze negative. Chi è costretto a tentare l'ingresso irregolare, richiedenti asilo o altri migranti, va incontro alla commissione di reati e alla detenzione, così come ad altre situazioni di vulnerabilità quali, ad esempio, l'estorsione, la violenza sessuale o altre forme di sfruttamento. Problemi analoghi riguardano gli Stati membri dell'UE, che con le loro politiche alimentano le organizzazioni criminali dei trafficanti, e spingono il lavoro verso il settore informale non regolamentato.

Rendere un ingresso irregolare un reato piuttosto che un illecito civile o amministrativo e restringere le vie ordinarie di accesso all'UE si traduce quindi nella criminalizzazione dei richiedenti asilo che cercano di entrare irregolarmente.

Nel 2014, sono stati 111.345 i cittadini siriani registrati nel database dell'Unione Europea come “irregolarmente presenti”; questo dato si riferisce solo alle persone intercettate dalle autorità di polizia, quindi, in realtà, il dato è certamente sottostimato⁵⁷.

Il numero dei siriani registrati dall'UE come ingressi irregolari è rimasto a quota 4.000 fino alla fine del 2010 aumentando in maniera consistente a partire dal 2012, in concomi-

tanza con il peggioramento della situazione interna in Siria nel 2011.

Relegare le persone che necessitano della protezione internazionale in una condizione di irregolarità e di criminalità non solo comporta la detenzione o l'adozione le misure coercitive nei loro confronti, ma ha anche gravi conseguenze sul fronte dei diritti umani.

Inoltre questo ha scoraggiato le operazioni di ricerca e soccorso in mare, fornendo al contempo giustificazioni al divieto navale e alle azioni militari di contrasto degli arrivi dei rifugiati, compresa la distruzione dei mezzi mercantili e delle imbarcazioni da pesca in acque internazionali.

La c.d. Direttiva sul favoreggiamento dell'ingresso, soggiorno e transito illegale impone agli Stati membri dell'UE di adottare sanzioni contro “chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o transitare nel territorio di uno Stato membro” in modo irregolare⁵⁸. La Direttiva impone questa sanzione limitandosi ad autorizzare “un'eccezione umanitaria”: Gli Stati membri dell'Unione europea possono decidere di non imporre sanzioni quando il motivo dell'assistenza è quello di fornire soccorso umanitario ad una persona, secondo la prassi e il diritto interno⁵⁹.

In conseguenza di ciò, le navi commerciali e barche da pesca possono essere sanzionate se scoperte ad aiutare i passeggeri di imbarcazioni in difficoltà che trasportano migranti.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha segnalato il timore dei pescatori di essere puniti secondo queste regole, mettendo a repentaglio il diritto alla vita dei richiedenti asilo in mare⁶⁰, nonostante il diritto consuetudinario del mare richieda ai marinai di prestare soccorso alle navi in situazione di pericolo.

“Dal primo giorno in cui sono arrivato in Grecia sono finito nel campo di detenzione Amegdaleza. Anche se lo chiamano ‘campo’, era peggio di una prigione. Era il periodo della precedente amministrazione greca. La polizia mi ha detto che dovevo rimanere in quel campo per 18 mesi oppure che sarei stato rimpatriato nel mio pae-

se. Se vado nel mio paese io sono in pericolo. Non voglio morire. Sono un essere umano, voglio vivere; Voglio creare una famiglia. Ho tanti sogni nella mia mente, proprio come tutti”.

N., rifugiato Afgano
Fonte: Caritas Grecia

L'USO DELLA DETENZIONE

La c.d. Direttiva accoglienza consente agli Stati membri dell'UE di trattenere il richiedente asilo per alcune finalità, ovvero per accertare o verificare la sua identità o nazionalità, nonché per stabilire se ha il diritto di fare ingresso nell'Unione Europea⁶¹.

Secondo gli accertamenti della FRA “tutti, fatta eccezione per tre degli Stati membri UE, puniscono l'ingresso irregolare con sanzioni aggiuntive rispetto alle misure coercitive che possono essere adottate per allontanare una persona dal territorio”⁶². Dal momento che l'UE si occupa solo di disciplinare le condizioni per l'ingresso regolare, una gran parte dei richiedenti asilo in fuga dalla guerra può essere soggetta a detenzione ai sensi della citata disposizione. Le procedure di raccolta dati non sono state in grado di fotografare appieno la situazione. I dati esistenti mostrano che il 63 % (2013) e il 51% (2014) dei richiedenti asilo siriani che hanno tentato l'ingresso nell'UE attraverso valichi regolari erano senza un documento di viaggio valido o di un visto di ingresso⁶³.

ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE

Gli Stati membri dell'UE, sia individualmente che attraverso l'Unione europea, hanno sempre più cercato di impedire alle persone di avvicinarsi all'Europa esternalizzando verso paesi lontani dalle frontiere terrestri e marittime dell'Unione europea parti di frontiere e il controllo e la circolazione dei movimenti migratori. Diverse strategie sono state avviate nei paesi di origine e di transito dei

migranti nell'Africa sub-sahariana, nel Nord Africa, nel Medio Oriente, in Europa orientale e Asia centrale.

Queste misure di esternalizzazione sono state promosse sia attraverso i programmi di cooperazione dell'UE, sia per mezzo degli accordi bilaterali da parte degli Stati membri europei. Tali accordi hanno lo scopo di intercettare i migranti e i richiedenti asilo prima che questi lascino il territorio di un paese non UE in direzione dell'Europa e prima che questi movimenti diventino una prassi.

Le misure di esternalizzazione della UE includono un considerevole finanziamento per la creazione di una sorveglianza delle frontiere e per controlli più severi ai confini dei paesi di transito per i migranti verso l'Europa.

Una parte sostanziale degli stanziamenti europei per la cooperazione sul tema migratorio con paesi non UE è pensata specificamente per le azioni contro l'immigrazione irregolare e in generale per migliorare la gestione delle frontiere e gli sforzi nella lotta al traffico degli esseri umani⁶⁴.

La Libia e il Marocco - due grandi Stati di transito - hanno giocato un ruolo centrale nell'approccio all'esternalizzazione dei confini. La legge marocchina del 2003 sull'immigrazione⁶⁵, esplicitamente promulgata dal re Mohammed VI nell'ambito della collaborazione con l'UE e nella promozione della cornice di cooperazione Euromed, ha segnato un drastico cambiamento delle politiche migratorie del Marocco. Sia la migrazione legale che quella irregolare, che generalmente venivano tollerate - e talvolta gradite - sono state successivamente scoraggiata, la prima, e repressa, la seconda⁶⁶. L'accordo Italia-Libia del 2008, che ha formalizzato la cooperazione nel rafforzare la capacità dello stato africano di intercettare i migranti irregolari sul territorio libico o nelle acque territoriali, è stato ulteriormente rafforzato nel 2012 attraverso un processo verbale⁶⁷. Mentre l'approccio all'esternalizzazione delle frontiere trova un notevole sostegno politico in Europa, altrove le sue conseguenze minano nella pratica il rispetto dei diritti umani. Gli accordi bilaterali spesso mancano della tutela minima dei diritti umani e sono in contrasto con il diritto

to internazionale nel limitare, per esempio, il diritto degli individui a emigrare. Tali accordi frenano rifugiati e migranti dal lasciare i paesi di transito in cui possono essere soggetti a detenzione e a trattamenti degradanti. Preoccupazioni sono state sollevate per il fatto che l'esternalizzazione delle frontiere a paesi extra-UE ha apertamente promosso misure di deterrenza, la detenzione dei migranti e supportato la costruzione di campi di detenzione per migranti⁶⁸.

L'approccio all'esternalizzazione impatta anche la cooperazione allo sviluppo, ad esem-

pio condizionando gli aiuti previsti a clausole di riammissione. Secondo tali clausole, i presunti paesi di origine devono riammettere i propri cittadini che vengono respinti dagli Stati membri dell'UE. Inoltre, il supporto per il rafforzamento delle frontiere interne e il controllo dei movimenti nelle comunità economiche regionali, come la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), ostacolano direttamente l'ormai consolidata libera circolazione delle persone, essenziale per l'integrazione e lo sviluppo regionale.

© Photo: Arie Kievit
Cordaid (Caritas Netherlands)



CONSEGUENZE DEL SISTEMA DUBLINO

“Sono arrivato in Bulgaria. Il contrabbandiere ci ha abbandonato nella foresta: eravamo completamente persi. Dopo quattro giorni, sono riuscito a trovare la polizia e ho chiesto aiuto, ma sono stato arrestato. Per tornare libero sono stato costretto a pagare una tangente di 350 euro a un poliziotto. Mi sono diretto in Serbia, dove le condizioni di vita erano davvero disastrose. Allora sono andato in Ungheria, e lì ho chiesto asilo, ma la polizia mi ha detto che ero stato registrato in Bulgaria e che mi avrebbero rispedito lì a causa del sistema di Dublino. Quindi sono andato in Austria per fare la richiesta di asilo, ed è capitata la stessa cosa, volevano mandarmi indietro così ho continuato la mia strada per l'Italia”.

Ali dall'Afghanistan

Fonte: “Parole di esuli a Calais”, Secours Catholique-Caritas Francia

“Arriviamo in Italia, e i poliziotti non hanno preso le nostre impronte digitali; ci dicono solo di lasciare l'Italia e di continuare il nostro viaggio in Europa. Sono andato, senza fare alcuna domanda, perché non volevano che io restassi. Sono stato solo 24 ore in Italia”.

Nasseredin dal Sudan

Fonte: “Parole di esuli a Calais”, Secours Catholique-Caritas Francia

“Ho 21 anni e vengo dall'Afghanistan, dove sono stato perseguitato dai talebani per le mie convinzioni politiche. Sono stato imprigionato e torturato con un ferro caldo, fino a quando sono riuscito a fuggire in Turchia. Da lì, dopo due tentativi falliti, ho attraversato in barca il mare che mi separava dalla Grecia – dove, subito, sono stato arrestato e ho sperimentato la condizione dei richiedenti asilo in Grecia: nessun diritto al lavoro, benefici finanziari, e nessun posto dove stare. Ora sto vivendo con l'aiuto di persone della mia comunità -. Sto cercando un modo per raggiungere un altro paese europeo, dove potrò trovare una vita migliore”.

Nasir, rifugiato dall'Afghanistan

Fonte: Caritas Grecia

Il regolamento Dublino rappresenta un'altra componente problematica all'interno del CEAS. Si segue una gerarchia di considerazioni sull'unità familiare, sul luogo di rilascio dei documenti di soggiorno o dei visti, e sul primo paese di ingresso irregolare per decidere quale Stato membro dell'UE debba essere responsabile per la presa in carico delle richieste di asilo⁶⁹. Secondo questa regola, quanto più uno Stato membro dell'UE apre le sue porte ai cittadini non comunitari, tanto più assume la responsabilità delle potenziali richieste di asilo dei cittadini extracomunitari ovunque presentate in Europa⁷⁰. La regola secondo cui il primo paese di arrivo è responsabile per l'esame della domanda di asilo ha finora fatto sì che gli Stati membri situati ai confini dell'Unione si siano assunti il maggiore carico delle richieste. Gli Stati europei di frontiera, come l'Italia, la Grecia, Malta e Spagna, sono fortemente gravati da arrivi di richiedenti asilo via mare. L'onere a loro carico è aumentato con le impronte digitali obbligatorie per ogni richiedente al di sopra di 14 anni ai sensi del regolamento Eurodac, volto ad evitare il cosiddetto “asylum shopping” tramite la raccolta di prove del primo paese d'ingresso nel territorio della UE⁷¹. Di conseguenza, il regolamento di Dublino non serve solo come un meccanismo di determinazione delle responsabilità, ma anche come incentivo per questi Stati membri nel migliorare la sorveglianza e il controllo, dato che la ricezione di potenziali rifugiati diventa “un fardello e una punizione per gli Stati membri dell'Unione europea che hanno permesso ai singoli di arrivare in Europa”⁷². Le Forze Armate di Malta, ad esempio, hanno adottato una rigida interpretazione del regolamento in caso di pericolo per le barche in mare; gli ufficiali, in una serie di interviste condotte dalla FRA, riconoscono che le barche sono state “incoraggiate” a proseguire verso l'Italia, invece di essere salvate in acque maltesi, evitando in questo modo la responsabilità per i richiedenti asilo prevista dal sistema di Dublino⁷³.

Nonostante che il regolamento presupponga che “tutti gli Stati membri debbano fornire una protezione adeguata a chi ne ha

bisogno”⁷⁴, sussistono enormi differenze negli standard di accoglienza e nella protezione che le singole nazioni europee offrono ai richiedenti asilo. L'enorme variabilità tra gli Stati membri dell'UE nei tassi di accoglimento delle domande incoraggia i richiedenti asilo a presentare la domanda nei paesi in cui la suddetta percentuale è più elevata⁷⁵. Di conseguenza, i richiedenti asilo tendono a scegliere percorsi più pericolosi per evitare di essere scoperti dalle autorità. Molti di loro, soprattutto siriani e eritrei, rifiutano anche di farsi registrare le impronte digitali. Su quest'ultimo fronte, la Commissione ha recentemente riferito circa l'uso della detenzione o di coercizione da parte delle autorità di alcuni Stati membri dell'Unione europea, che implica possibili violazioni dei diritti umani⁷⁶. Ci sono inoltre segnalazioni di alcuni richiedenti asilo che si bruciano le dita per evitare la registrazione⁷⁷.



© Photo: Lionel Charrier – MYOP
Secours Catholique - Caritas France

“Vengo dal Burundi. Dopo aver ottenuto lo status di rifugiata in Belgio, sono riuscita a portare qui tre dei miei figli e mio marito grazie al ricongiungimento familiare, fra il 2012 e 2013. Tuttavia, le autorità belghe hanno rifiutato il visto per la riunificazione familiare a mio figlio maggiore, che al tempo aveva diciannove anni. Fu costretto a lasciare il Burundi e ad andare in Tanzania dove ha vissuto in un campo profughi. Quando il campo è stato evacuato, non aveva altra scelta che tornare in Burundi e nascondersi. Dopo un anno molto angosciante, le autorità belghe, infine, gli hanno riconosciuto un visto umanitario per venire in modo sicuro in Belgio e ricongiungersi con noi”.

A. dal Burundi
Fonte: Caritas Belgio

VISTI UMANITARI

Il rilascio del visto umanitario è uno strumento efficace per gli Stati membri dell'UE per permettere ai richiedenti asilo di accedere al loro territorio per la richiesta di protezione

internazionale, perché consente di superare ai requisiti procedurali e documentali previsti di solito. Caritas Europa ha dimostrato l'efficacia di questo strumento nelle raccomandazioni precedenti e ha fortemente sostenuto proposte politiche che favoriscano l'adozione di disposizioni in materia⁷⁸. Nonostante la buona esperienza sperimentata in Brasile con gli haitiani e i siriani nel 2013⁷⁹, nessuna azione è stata intrapresa dagli Stati membri dell'UE al fine di rilasciare visti umanitari ai richiedenti asilo.

Con i conflitti in corso e l'enorme afflusso di profughi, le domande di visti umanitari da parte di richiedenti asilo siriani ed eritrei, devono essere esaminate bypassando i requisiti di ammissibilità dei visti ordinari e delle condizioni di ingresso previste dal Codice Schengen. Quando non è possibile presentare una domanda da un consolato o dall'ambasciata di qualsiasi Stato dell'UE, le richieste per i visti umanitari devono essere accettate anche ai confini esterni dell'Unione europea. La possibilità di fare una tale ec-

cezione o deroga ai requisiti e alle condizioni è prevista nel Codice frontiere Schengen e nel Codice dei visti, ed è in totale accordo con la normativa comunitaria vigente⁸⁰. Inoltre, le espressioni in deroga, quali “è rilasciato” e “si ritiene necessario”, dovrebbero obbligare gli Stati membri a rilasciare visti umanitari, quando ricorrono situazioni assimilabili a quelle dei rifugiati e / o sono in discussione i diritti umani⁸¹.

REINSEDIAMENTO E RICOLLOCAMENTO

“Sono fuggito dall’Eritrea alla vicina Etiopia e poi in Sudan, Libia e Tunisia. Il mio unico obiettivo era quello di salvare la mia vita e la vita di mia moglie e dei miei figli. Siamo stati reinsediati in Belgio dal campo di Shousha in Tunisia nel 2011. Eravamo parte del primo gruppo di rifugiati reinsediati nella nazione belga. Per me, il reinsediamento non è solo lo spostamento di un rifugiato da un luogo all’altro. È un’operazione salvarvita”.

Filmon, rifugiato dall’Eritrea
Fonte: Caritas Cipro

“L’odore dei campi è orrendo. I telegiornali e i quotidiani non possono esprimere la realtà. È tutto così straziante e surreale. C’è un disperato bisogno di medicine, di latte in polvere, di prodotti per l’igiene, vestiti. Quando le persone arrivano a Lesbo, scendono dalle barche dopo un’eroica battaglia, sentendosi finalmente sollevati, per poi finire in un incubo più grande”.

Antony, volontario Caritas a Lesbo
Fonte: Caritas Cipro

Le persone che sono costrette a fuggire dal loro paese di origine e a fare appello alla protezione internazionale, devono avere necessariamente un posto sicuro e protetto in cui potersi stabilire e ricongiungere con i membri della famiglia. Alcuni destinatari di protezione internazionale saranno in grado di tornare al loro paese d’origine dopo la risoluzione



dei conflitti nelle loro terre; altri rimarranno invece nelle nazioni in cui hanno cercato rifugio. Ma in caso di crisi di notevole entità, spesso i primi paesi di accoglienza non sono in grado di ospitare, per non parlare poi di integrare, tutte quelle persone che hanno cercato la loro protezione. “Reinsediamento”⁸², nell’ambito del mandato dell’UNHCR, del diritto internazionale dei rifugiati e della politica dell’Alto Commissariato, è l’ammissione ai fini del soggiorno e dell’eventuale integrazione, dei rifugiati provenienti da paesi di primo asilo. Il reinsediamento è inteso come una delle tre soluzioni “durevoli” per i rifugiati, insieme all’integrazione nel paese in cui hanno cercato la protezione e il rimpatrio volontario nella terra di origine - quando è asodato che non ci sia pericolo⁸³.



© Photo: Matthieu Alexandre
Caritas Internationalis

Gli Stati membri della UE hanno a lungo collaborato al reinsediamento dei rifugiati, sia in Europa che nel resto del mondo a partire dalla seconda guerra mondiale. Sotto gli auspici del Comune Programma Europeo di Reinsediamento, adottato nel 2012, circa la metà degli Stati membri dell'UE hanno partecipato agli sforzi di reinsediamento nel 2014, con il coordinamento dell'EASO e del Network di Reinsediamento Europeo⁸⁴. Quell'anno, 6.525 rifugiati provenienti da paesi extra-UE sono stati ricollocati in 15 Stati membri dell'UE; un terzo sono stati accettati dalla Svezia, che insieme al Regno Unito, Finlandia, Danimarca e Germania accolgono l'88% dei rifugiati reinsediati. In risposta alla crescente necessità, il Consiglio europeo ha decretato nel luglio 2015 che "tutti gli Sta-

ti membri dell'UE avrebbero partecipato, attraverso programmi multilaterali e nazionali, all'insediamento di 20.000 sfollati in palese bisogno di protezione internazionale".

Se l'impegno dell'Europa nel reinsediamento di rifugiati da paesi extra-UE è certamente importante, tuttavia il numero delle persone assistite è molto limitato rispetto alle necessità.

Le condizioni nei paesi di prima accoglienza sono spesso disastrose, tanto da spingere i profughi a muoversi da soli verso l'Europa in cerca di protezione e di condizioni più vivibili.

L'afflusso di un gran numero di richiedenti asilo nel territorio dell'Unione europea e l'estrema pressione sui paesi alle frontiere esterne, ha creato la necessità di trasferire centinaia di migliaia di richiedenti provenienti dalla Grecia e dall'Italia, al fine di ridistribuire più equamente la responsabilità per l'accoglienza fra tutti gli Stati membri europei. Secondo l'UNHCR, "il reinsediamento nell'UE differisce dal ricollocamento, che si riferisce al reinsediamento intra-UE dei beneficiari di protezione internazionale, effettuato allo scopo di ripartizione degli oneri tra gli Stati membri dell'Unione europea"⁸⁵. Il trasferimento di 160.000 richiedenti asilo provenienti dalla Grecia e l'Italia ha generato grandi divisioni all'interno dell'UE.

Sia il reinsediamento che il ricollocamento in territorio europeo garantiscono una formale protezione dei rifugiati, con residenza permanente o con soggiorno temporaneo che conduce alla residenza permanente, se vengono soddisfatte determinate condizioni di integrazione, e nella maggior parte dei casi, un percorso alla cittadinanza in uno Stato membro dell'UE. Entrambe le espressioni di solidarietà internazionale, tra gli Stati europei e verso coloro che necessitano di protezione, continuano ad essere contrastate da alcuni paesi d'Europa.

RACCOMANDAZIONI

Caritas Europa invita l'Europa e gli Stati membri a:

- abolire provvisoriamente l'obbligo del visto, tutt'ora vigente, per tutti coloro che provengono da zone di conflitto, al fine di facilitare l'ingresso regolare dei richiedenti asilo, in linea con le considerazioni dell'UNHCR sulla protezione internazionale nei confronti delle persone in fuga dalla Repubblica araba siriana;
- stabilire un meccanismo di equa distribuzione nella cornice di Dublino, compreso il sostegno finanziario, al fine di condividere la responsabilità per la presa in carico dei richiedenti asilo tra gli Stati membri dell'UE⁸⁶;
- stabilire il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo in tutti gli Stati membri e concedere ai rifugiati il diritto alla libera circolazione nell'Unione europea;
- tenere in considerazione la volontà e gli interessi dei richiedenti asilo e dei rifugiati, così come i legami familiari, nel determinare in quale Stato membro europeo lei o lui potrà risiedere, a prescindere dal primo paese di arrivo;
- ampliare la portata della definizione di famiglia e incoraggiare gli Stati membri dell'UE ad applicare più ampiamente la clausola umanitaria, tenendo conto della presenza di legami familiari, e quindi ripristinando la precedente formulazione del regolamento di Dublino.

Protezione e solidarietà

- prevedere, nei paesi di transito e di destinazione, la piena tutela delle rifugiate di sesso femminile da ogni forma di sfruttamento, violenza e da situazioni di pericolo di vita;⁸⁷
- rivedere la Direttiva sul favoreggiamento dell'ingresso, soggiorno e transito illegale per limitare l'applicazione delle sanzioni da parte degli Stati membri dell'Unione europea nei casi in cui si trasportino le persone fornendo loro assistenza umanitaria⁸⁸;

- fornire, alle forze dell'ordine e del personale di gestione delle frontiere, una formazione adeguata riguardante le norme sui diritti umani, al fine di evitarne violazioni alle frontiere;
- evitare l'utilizzo di accordi di cooperazione internazionale per facilitare i rimpatri forzati verso paesi non sicuri di individui che cercano la protezione internazionale prevista per i rifugiati;
- evitare di utilizzare clausole di riammissione e di rimpatrio in accordi bilaterali o regionali, che puniscano i paesi africani che non riammettono i loro cittadini attraverso una riduzione degli aiuti allo sviluppo. Chiediamo al Parlamento europeo di avere un ruolo di controllo sulle clausole di riammissione negli accordi dell'UE con i paesi extra europei;
- convertire il supporto all'esternalizzazione delle frontiere per il controllo delle migrazione nei paesi extra UE, in un supporto alla mobilità delle persone e all'integrazione nelle comunità economiche regionali.

Detenzione e coercizione

- stabilire linee guida sulla limitazione dell'uso della detenzione e di misure coercitive nei confronti dei migranti e dei richiedenti asilo, se non come ultima risorsa;
- abbandonare il ricorso alle "impronte digitali forzate";
- fornire alternative alla detenzione di migranti e richiedenti asilo, per fini diversi dalle condanne penali;
- evitare in tutti i casi la detenzione di bambini migranti e rifugiati, in particolare dei minori non accompagnati, così come qualsiasi detenzione di minori insieme agli adulti⁸⁹;
- assicurare il pieno accesso delle organizzazioni internazionali, tra cui l'UNHCR, il Comitato Internazionale della Croce Rossa e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, così come delle organizzazioni della società civile e dei servizi legali in tutti i luoghi in cui i richiedenti asilo e i migranti sono trattenuti o detenuti⁹⁰.

Visti umanitari

- gli Stati membri dell'UE devono autorizzare l'emissione di visti umanitari alle frontiere esterne dell'UE, nonché nei consolati e ambasciate, come previsto dal Codice dei Visti e dal Codice Frontiere Schengen⁹¹;
- il Consiglio e la Commissione devono introdurre il visto umanitario nel Codice dei Visti e stabilire in dettaglio le esenzioni umanitarie per l'emissione di altri tipi di visti, al fine di garantire e facilitare l'applicazione uniforme da parte degli Stati membri dell'UE e di ridurre l'uso arbitrario della clausola.

Reinsediamento

Tutti gli Stati membri sono chiamati a:

- impegnarsi e supportare i piani di ricollocamento e reinsediamento concordati, e ciascuno ad accettare un numero congruo e proporzionale di rifugiati / richiedenti asilo;
- aumentare gli stanziamenti per il reinsediamento dei rifugiati nel quadro del reinsediamento internazionale permanente facilitato dall'UNHCR;
- dare la priorità, nell'ammissione e nella selezione per il reinsediamento dei rifugiati, ai soggetti più vulnerabili, soprattutto genitori singoli con figli, disabili e persone affette da gravi traumi.

IL NON RESPINGIMENTO

“Quando ero a casa, mio fratello ha cercato di violentarmi. Avevo paura di dire la verità a mio padre perché avrebbe pensato che ero una bugiarda e mi avrebbe colpito. Non ho potuto rivolgermi alla polizia perché nel mio paese è proibito danneggiare la reputazione della famiglia. Ho lasciato il Senegal e ho impiegato un anno e due mesi per arrivare in Italia. Prima di raggiungere l’Europa, sono stata in carcere per 4 mesi in

Libia in una piccola cella con altre 40 persone, è stato difficile. Quanto successo con la mia famiglia, mi impedisce di tornare al mio paese, per questo ho voluto chiedere asilo in Europa. Ma una volta arrivata in Italia, mi è stato consegnato immediatamente un ordine di espulsione, senza alcuna possibilità di chiedere asilo”.

Sane dal Senegal
Fonte: Caritas Italiana

Il principio di non respingimento è sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967. Come disposto dall’articolo 33 (1) della Convenzione di Ginevra del 1951, “Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (“refouler”) un rifugiato in qualsiasi modo, verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della etnia, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”⁹². Il principio è sancito anche nell’articolo 78 (1), del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché negli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE⁹³. L’attuale legislazione e le politiche UE, tuttavia, rischiano di violare questo principio con l’espulsione di “migranti irregolari”, anche da paesi che vivono la piaga della guerra o violazioni generalizzate dei diritti umani. Nonostante la Siria sia nel pieno di un devastante e annoso conflitto e l’Eritrea sia sotto inchiesta diretta delle Nazioni Unite per le violazioni diffuse sui diritti umani, gli Stati membri europei hanno ordinato a 1.485 siriani e 220 eritrei di lasciare l’Europa nel 2014. Questa pratica di espulsione è presente nella politica dell’UE e dei suoi Stati membri, in particolare per quanto riguarda le azioni di polizia alle frontiere esterne europee per impedire

l’ingresso irregolare da parte dei migranti e di altri cittadini extracomunitari, ed è stata incoraggiata con riferimento alla lotta contro i trafficanti e la tratta di persone. Le disposizioni nella legislazione delle frontiere esterne dell’UE sul rimpatrio di cittadini extracomunitari, criminalizzano di fatto persone che potrebbero essere richiedenti asilo, rendendoli vulnerabili ai respingimenti. Attualmente, il rimpatrio dei cittadini non comunitari presenti irregolarmente negli Stati membri dell’Unione europea costituisce un importante pilastro delle operazioni Frontex, non sufficientemente integrato, sotto il profilo operativo, con le questioni relative ai diritti umani e alla protezione internazionale.

Tuttavia, dopo un lungo dibattito, nel maggio 2014, l’UE ha adottato il Regolamento di Sorveglianza delle Frontiere Marittime, il quale, per la prima volta, stabilisce che le operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime, coordinate dall’Agenzia Frontex, siano svolte in conformità con il principio di non respingimento e con gli obblighi internazionali di ricerca e soccorso in mare⁹⁴.

Le politiche operative di Frontex devono tenere conto degli obblighi dell’UE sui diritti umani in materia di rimpatrio di cittadini non comunitari. Questi obblighi sono stati rafforzati e chiariti dalle famose sentenze del



© Photo: Arie Kievit
Cordaid (Caritas Netherlands)

2012 e 2015, emesse dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU).

Nel caso *Hirsi Jamaa e altri contro l’Italia*, relativo al respingimento in mare del 2009 da parte delle autorità italiane di migranti che cercavano di raggiungere le coste europee, la CEDU ha dato ragione ai ricorrenti, e ha formulato una serie di condizioni chiare che devono essere soddisfatte, se uno stato vuole rimandare indietro i migranti trovati a mare⁹⁵. La Corte ha stabilito che il “respingimento” di un cittadino non-UE in un paese dove lui o lei sarebbe soggetto a tortura, a trattamenti inumani o degradanti, non viola solo la Convenzione sui rifugiati, ma anche la Convenzione europea dei diritti dell’uomo⁹⁶. Il giudice Pinto de Albuquerque della CEDU ha sottolineato che la sentenza andava applicata a tutta la filiera delle operazioni di contrasto, perché tutti i dipendenti pubblici e gli agenti delle forze dell’ordine che svolgono la funzione di controllo delle frontiere per conto

di una parte contraente, sono vincolati dalle norme della Convenzione⁹⁷.

Nel 2015, la Corte Europea ha stabilito, nel caso *Khlaifia e altri contro l’Italia*, che il semplice fatto che gli individui siano stati identificati prima dell’espulsione era un requisito insufficiente, e che le procedure debbano prevedere una valutazione individuale delle richieste di asilo⁹⁸:

“I provvedimenti di espulsione non contenevano alcun riferimento alla situazione personale dei singoli interessati; il governo non ha prodotto alcun documento che potesse dimostrare che i colloqui individuali relativi alla situazione specifica di ciascun richiedente, fossero stati presi in esame prima dell’adozione di questi ordini [di espulsione]; molte altre persone provenienti dallo stesso paese hanno sperimentato, all’epoca dei fatti incriminati, la stessa sorte dei ricorrenti⁹⁹.”

PAESE DI ORIGINE SICURO

“Abbiamo assistito a una nuova pratica nel contesto del hotspot. Persone provenienti da paesi dell’Africa Sub-sahariana, che sono considerati paesi di origine sicuri, hanno ricevuto un decreto di respingimento alla frontiera, non appena arrivati sul territorio italiano. Non sono informati sulla possibilità di richiedere l’asilo e le autorità nazionali e le agenzie europee presenti negli hotspot, non danno loro la possibilità di farne richiesta. Di solito, il loro allontanamento viene eseguito molto velocemente, nei giorni successivi l’adozione del provvedimento”.

Fonte: operatore di Caritas Italiana

Mentre l’UE si adopera per sviluppare e attuare l’Agenda europea sull’immigrazione del 2015, nel contesto del più grande afflusso di profughi in Europa dalla fine della seconda guerra mondiale, nuove politiche sono state sviluppate per semplificare e velocizzare la presa in carico delle richieste di asilo. È essenziale però che la necessità di affrontare rapidamente un gran numero di domande non porti a politiche che mettano a rischio il diritto di non respingimento dei richiedenti asilo, così come il diritto di richiedere la protezione internazionale. In questo contesto, la recente proposta di un elenco UE di “paesi terzi sicuri” è problematica. Le domande presentate da richiedenti asilo provenienti da paesi di origine ritenuti “sicuri” ricevono un trattamento procedurale meno favorevole di quelli di altri paesi non europei. Se i candidati provenienti da paesi “sicuri” non sono in grado di fornire prove sufficienti per confutare la presunzione di sicurezza nel loro caso individuale, le loro richieste possono essere giudicate infondate o manifestamente infondate, e quindi soggette a procedure accelerate e a un periodo abbreviato per impugnare le decisioni di primo grado¹⁰⁰. Il concetto di “Stato terzo sicuro” è già in uso nell’Unione europea. I criteri sono definiti nell’allegato I della Direttiva sulle procedure

d’asilo in corso di revisione, e ciascuno Stato membro dell’UE stabilisce quali paesi soddisfano questi criteri. Le liste nazionali differiscono in modo significativo da una nazione europea all’altra¹⁰¹. La normativa proposta dovrebbe armonizzare le pratiche con un unico elenco comune di “Stato terzo sicuro”.

Il concetto di “Stato terzo sicuro” è problematico perché la Convenzione di Ginevra del 1951 prevede che i rifugiati siano trattati senza discriminazione sulla base del loro paese di origine. Un ulteriore problema risiede nei criteri della lista stessa. La proposta di lista UE avrebbe inizialmente compreso sette stati: Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia. Questi sette includono i cinque paesi attualmente candidati per l’adesione all’UE, insieme a Bosnia-Erzegovina e Kosovo. Mentre la proposta di legge sostiene che i “criteri di Copenaghen” per l’adesione all’UE - che comprendono le istituzioni democratiche, la stabilità, lo stato di diritto e l’adesione ai principali strumenti internazionali sui diritti umani - sono stati raggiunti dai cinque paesi candidati nella lista, il Consiglio europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE) nota che “questo risultato sembra una generalizzazione imprecisa e fuorviante delle relazioni presentate nell’ambito del processo di allargamento dell’Unione europea, che evidenziano costantemente le carenze e le debolezze critiche di queste aree”¹⁰².



© Photo: Ben White
CAFOD (Caritas England and Wales)

RACCOMANDAZIONI

CARITAS EUROPA RACCOMANDA CHE:

In merito ai non respingimenti

- venga incorporato fra i fondamenti giuridici e le modalità operative di Frontex un sistema completo di misure di protezione dei diritti umani e di responsabilità, al fine di garantire la piena conformità con la normativa dell'Unione e il diritto internazionale;
- la Commissione riveda il Regolamento di Frontex per garantire che in esso siano recepite norme di tutela dei diritti umani e gli obblighi internazionali di salvaguardia delle persone in cerca di protezione internazionale (rifugiati);
- la Commissione e Frontex, in qualità di agenzia esecutiva, garantiscano che le procedure di rimpatrio siano implementate con il rispetto dei diritti fondamentali delle persone rimpatriate, e sia favorita l'opzione dei ritorni volontari piuttosto che quella dei rimpatri forzati;
- la Commissione revisioni tutti gli attuali accordi di cooperazione con i paesi terzi per inserirvi regole che garantiscano che nessun migrante, in particolare quelli che cercano protezione internazionale, vengono rinviiati (refoulé) contro la loro volontà in paesi in cui sono esposti al rischio di persecuzione, guerra o violazioni dei diritti umani¹⁰³;
- la Commissione assicuri che in ogni esistente o futuro accordo bilaterale o multilaterale vengano esplicitamente inserite la tutela dei diritti umani e misure di protezione internazionale relative al trattamento di migranti e rifugiati¹⁰⁴;
- La Commissione e Frontex forniscano una formazione adeguata sui diritti umani e le procedure di tutela a tutto il personale che lavora nelle agenzie e nelle operazioni di controllo delle frontiere, in quelle navali e in

quelle aventi ad oggetto l'immigrazione, in particolare per quanto riguarda il trattenimento, il trattamento e l'eventuale ritorno;

- Il Parlamento europeo abbia un ruolo nel monitorare il rispetto dei diritti fondamentali nelle missioni condotte da Frontex;

In merito ai Paesi sicuri di origine

- la Commissione e gli Stati membri UE si astengano dall'utilizzare il concetto dello Stato terzo sicuro, anche attraverso l'adozione di liste di paesi¹⁰⁵;
- il Parlamento europeo si assicuri che paesi elencati nell'elenco dei paesi terzi sicuri rispettino i diritti fondamentali delle persone, attraverso il suo potere di controllo della procedura.

Se la proposta relativa allo "Stato terzo sicuro" viene adottata, l'UE dovrebbe comunque:

- assicurarsi che i richiedenti asilo provenienti da un presunto paese sicuro abbiano accesso ad un ricorso con effetto sospensivo automatico per garantire un obiettivo esame individuale dei bisogni di protezione rappresentati nelle domande di asilo¹⁰⁶;
- assicurarsi che l'elenco dei paesi sia basato su un'obiettiva e aggiornata valutazione della situazione dei diritti umani; in caso di improvvisi cambiamenti nella situazione di un paese, la Commissione effettui una valutazione circostanziata per verificare se quel paese soddisfi le condizioni di cui all'allegato I della Direttiva sulla procedura d'asilo, basato sulle fonti di informazione di cui all'articolo 2 (2) e sulla perizia dell'UNHCR¹⁰⁷;
- non usare i riferimenti ai criteri relativi ai paesi membri del Consiglio d'Europa e allo status di adesione del paese alla EU¹⁰⁸.

IL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

“Sono una rifugiata ruandese. Sono arrivata in Belgio insieme a mia figlia di 13 anni. Siamo state separate da mio marito e dai miei due figli durante la fuga dal nostro paese. Dopo mesi passati senza sapere cosa gli fosse successo, ho sentito che i miei due figli erano ancora vivi e si trovavano in Africa occidentale. Ho chiesto il ricongiungimento familiare con loro. Purtroppo però, loro non avevano la carta d'identità, ma solo un attestato dell'UNHCR che gli riconosceva lo sta-

tus di rifugiati. La mia richiesta è stata respinta dalle autorità belghe. Grazie a della documentazione prodotta dall'UNHCR e dalla Caritas locale della città in cui vivevano ho potuto chiedere una revisione della decisione. Infine, le autorità belghe hanno concesso loro un visto per ricongiungersi con me e la sorella. Ci siamo incontrati di nuovo dopo otto anni di separazione”.

Una rifugiata dal Ruanda

Fonte: Caritas Belgio

Il ricongiungimento familiare in ambito internazionale discende dal diritto umano fondamentale alla vita in famiglia, ed è esplicitato in due principali trattati internazionali sui diritti umani: la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del Fanciullo (CRC) del 1989 e la Convenzione Internazionale sui Diritti dei lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie del 1990.

L'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e l'articolo 7 della Carta UE sui diritti fondamentali sanciscono entrambi il diritto alla vita familiare.¹⁰⁹ In particolare questa è ritenuta essenziale per i diritti umani, le esigenze e il benessere dei figli minori, e pertanto richiede che venga tenuto in massima considerazione l'interesse superiore del bambino.

Riunire i membri della famiglia è stata una delle ragioni principali dell'immigrazione nella UE negli ultimi 20 anni¹¹⁰. La direttiva sul ricongiungimento familiare stabilisce norme comuni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento in tutti gli Stati dell'UE, fatta eccezione per la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito. Questa direttiva determina le condizioni in base alle quali è garantito il ricongiungimento familiare e i diritti spettanti ai membri della famiglia. Essa prevede che i cittadini di paesi extra UE, che vi risiedano legalmente, possano fare arrivare, in qualità di sponsor, il loro coniuge, i figli minori e i



figli minori del coniuge a carico, nello Stato UE in cui risiedono.

Possono anche essere autorizzati i ricongiungimenti con un partner non coniugato, con figli adulti a carico o con parenti più anziani a carico. Una volta giunti nello Stato UE, i membri della famiglia autorizzati all'ingresso ricevono un permesso di soggiorno e acquisiscono l'accesso all'istruzione, all'occupazione, alla formazione professionale, al pari degli altri cittadini extracomunitari.

Dopo un massimo di cinque anni di residenza, i membri della famiglia possono presen-

tare domanda per il riconoscimento di uno status giuridico autonomo, se la relazione familiare ancora sussiste¹¹¹. In alcuni Stati membri dell'UE e in determinate circostanze (ad es. morte del coniuge), le domande possono essere presentate anche se il rapporto di parentela non esiste più¹¹².

La direttiva stabilisce anche condizioni più favorevoli per il ricongiungimento familiare dei rifugiati, per i quali la definizione di membri della famiglia può essere più ampia e i requisiti materiali e documentali meno rigorosi¹¹³.

© Photo: Arie Kievit
Cordaid (Caritas Netherlands)



Nel 2003, la direttiva sul ricongiungimento familiare è stato il primo strumento legislativo sulla migrazione regolare ottenuto a livello europeo, e gli Stati membri erano tenuti a recepirla nel diritto nazionale entro ottobre del 2005¹¹⁴.

Fin dalla sua approvazione, la direttiva è stata criticata da studiosi e organizzazioni non governative per il basso livello di armonizzazione richiesto agli Stati membri. In molti casi, gli Stati UE hanno messo in atto modalità restrittive di attuazione e cercato di imporre condizioni aggiuntive ai richiedenti.¹¹⁵

La Commissione ha successivamente esaminato la direttiva e la sua attuazione (nel 2008 e nel Libro verde del 2011-12), consultato organizzazioni non governative (2012), e rilasciato ulteriori indicazioni agli Stati membri dell'UE sull'attuazione della direttiva (2014). Nel 2006, il Parlamento europeo ha cercato di ottenere dalla Corte di giustizia europea l'annullamento di tre deroghe (che avevano permesso agli Stati membri dell'UE di imporre condizioni aggiuntive) sulla base del fatto che queste deroghe erano incompatibili con il rispetto della vita familiare e del principio di non discriminazione:

- la possibilità di verificare se un bambino di età superiore ai 12 anni che arriva indipendentemente dal resto della sua famiglia soddisfi le condizioni per l'integrazione;
- la possibilità di autorizzare domande di bambini soltanto se sono presentate prima dei 15 anni;
- la possibilità di imporre un periodo massimo di attesa di tre anni tra la presentazione della domanda di ricongiungimento familiare e il rilascio di un permesso di soggiorno ai membri della famiglia¹¹⁶.

La Corte europea di Giustizia, nella causa Parlamento europeo contro Consiglio (Causa C-540/03)¹¹⁷, ha stabilito che la direttiva "non contrasta con il fondamentale diritto al rispetto della vita familiare, il superiore interesse del minore o il principio di non discriminazione per motivi di età"¹¹⁸; tuttavia, ha anche chiaramente specificato che gli Stati membri devono applicare le regole della direttiva in modo coerente con la tutela dei di-

ritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda la vita familiare e il principio del superiore interesse del minore¹¹⁹. A seguito di un riesame approfondito e del processo di consultazione, la Commissione ha pubblicato una comunicazione con gli orientamenti per la applicazione della direttiva sul ricongiungimento familiare¹²⁰.

Molte istituzioni, tra cui Caritas Europa e l'UNHCR, avevano risposto con un ampio commento, identificando carenze nella strategia di fondo. Alcune critiche, in particolare sul recepimento restrittivo e l'attuazione o applicazione diversificate in tutti gli Stati dell'UE, sono state prese in considerazione nel documento di orientamento.

Il commento dell'UNHCR sul Libro verde ha fornito un'ampia panoramica, individuando diverse aree in cui la direttiva e la sua attuazione ostacolano l'efficacia dei ricongiungimenti familiari dei rifugiati. In particolare è stato sottolineato:

- il fatto che la direttiva non includa i beneficiari di protezione sussidiaria nel suo campo di applicazione;
- la limitata definizione di famiglia e la sua inadeguatezza rispetto ai criteri attuali di "appartenenza" dei membri di una famiglia;
- il fatto che non si considerino adeguatamente i ritardi che possono sussistere nella individuazione dei parenti del richiedente, quando si stabiliscono delle tempistiche per le domande con le favorevoli condizioni concesse ai rifugiati;
- l'inadeguatezza delle richieste rivolte agli Stati membri per rendere le informazioni sulla procedura accessibili a migranti e rifugiati;
- la mancata considerazione in ordine alle difficoltà che i membri della famiglia possono avere ad accedere ad un'ambasciata per presentare la domanda: lo status di rifugiato del richiedente e dei membri della sua famiglia possono rappresentare un ostacolo ed essere anche un rischio per la loro sicurezza nel momento in cui presentano la domanda in un'ambasciata del loro paese di origine o di residenza;
- difficoltà a documentare i legami familiari o di dipendenza (economica): sono ac-

cettati solo documenti ufficiali, e i tentativi per ottenere questi documenti possono rappresentare un pericolo per i membri della famiglia;

- la richiesta di test del DNA come prova del rapporto di famiglia, soprattutto quando il richiedente deve sopportarne il costo ed il rimborso è ammissibile solo se la domanda è accolta, quando tali documenti di prova non solo sono costosi, ma anche difficili da ottenere, in molti luoghi;
- i problemi che i richiedenti possono avere nel procurarsi documenti di viaggio e visti da aree insicure o remote;
- difficoltà nel sostenere i costi del viaggio, in particolare quando i richiedenti non possono avere accesso all'occupazione nell'attesa della decisione sul loro status.

Caritas Europa ha evidenziato e ripreso simili preoccupazioni nei suoi ampi commenti. Queste hanno riguardato, in particolare, l'eccessiva attesa del rilascio del permesso, fino a due anni, che ha creato difficoltà per l'integrazione, e le spese amministrative associate alla domanda e alla documentazione, eccessive e di grave ostacolo. Caritas Europa ha anche osservato che il requisito minimo di età per un coniuge non serve allo scopo previsto di prevenire matrimoni forzati e si è rivelato solo discriminatorio¹²¹. Gli studi dimostrano che vi sono ancora tante differenze fra gli Stati membri dell'UE nella gestione delle domande.

Se, da un lato, la trasposizione della direttiva

ha reso le procedure più chiare negli Stati membri dell'UE, in pratica ha comportato anche norme più severe per i richiedenti¹²², dal momento che la direttiva consente agli Stati membri dell'UE di rafforzare i requisiti sulle condizioni per richiedere il ricongiungimento familiare¹²³. Una tendenza attestata fra gli Stati membri è quella di statuire delle condizioni e renderne più difficile la dimostrazione¹²⁴. Alcuni criteri, come il ragionevole requisito del diritto di soggiorno stabile al momento della domanda (articolo 3) e il relativo periodo che deve trascorrere prima di poter inoltrare la domanda di ricongiungimento (articolo 8), sono lasciati aperti all'interpretazione degli Stati UE¹²⁵.

Fino ad oggi, la direttiva non è riuscita a garantire una tutela uniforme al diritto al ricongiungimento familiare¹²⁶. Gli Stati membri, nel recepire la direttiva nel diritto nazionale, hanno teso a prevedere più restrizioni e a ridurre l'applicazione di alcuni diritti previsti, in modo da limitare l'immigrazione per ricongiungimento familiare¹²⁷.

Mentre rimane la preoccupazione circa i difetti nella direttiva, e il fatto che come è stata recepita ed attuata dagli Stati membri contiene notevoli ostacoli, va anche rilevato che alcuni possono essere anche più facilmente reindirizzati, grazie agli orientamenti sempre più specificamente mirati che sono stati inseriti nella Comunicazione della Commissione del 2014. Tali orientamenti dovrebbero portare in pratica sia ad una migliore applicazione che a una maggiore armonizzazione.

RACCOMANDAZIONI

Caritas Europa raccomanda alla UE e agli Stati membri di:

- raggiungere la completa trasposizione e attuazione della Direttiva a livello nazionale in tutti gli Stati della UE;
- applicare la Direttiva sul ricongiungimento familiare secondo la guida e le “best practices” indicate nella Comunicazione della Commissione del 2014;
- rimuovere gli ostacoli pratici al ricongiungimento familiare, fra l’altro applicando criteri più flessibili nell’identificazione dei membri della famiglia, prevedendo condizioni più favorevoli in caso di domande presentate da rifugiati, rivalutando l’accessibilità e l’adeguatezza delle misure di integrazione, abbassando le tasse per l’inoltro delle domande e semplificando i requisiti richiesti per l’inoltro delle istanze;
- estendere l’applicazione della Direttiva sul ricongiungimento a tutti coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, inclusa la protezione sussidiaria, con le stesse condizioni favorevoli che sono riconosciute ai rifugiati;
- fare lo sforzo significativo invocato dall’UNHCR di gestire rapidamente le richieste di ricongiungimento familiare dei rifugiati che hanno lasciato i familiari nei paesi di primo asilo. (Rapidi meccanismi di riunificazione di queste famiglie faranno diminuire il numero di persone che tentano viaggi pericolosi, e la prospettiva di rivolgersi a contrabbandieri per intraprenderli, e faciliteranno l’integrazione dei rifugiati nella società che li accoglie)¹²⁸.

Caritas Europa raccomanda alla Commissione di:

- migliorare la diffusione delle informazioni relative agli obiettivi e agli effetti della Direttiva;
- adottare sanzioni contro gli Stati membri nei casi di non adeguato recepimento e mancata attuazione di disposizioni della direttiva, come richiesto dalla Comunicazione Guida del 2014, e nei casi in cui gli Stati membri dell’UE inseriscano inutili restrizioni o ulteriori condizioni.

L'IMMIGRAZIONE PER MOTIVI DI LAVORO

“Un cliente dall’Ucraina ha contattato un’agenzia chiedendo di trovargli un lavoro nella Repubblica Ceca. Ha pagato per la registrazione della domanda e gli è stato promesso un posto di lavoro, con alcune specifiche condizioni. Dopo l’arrivo nella Repubblica Ceca un rappresentante dell’“Agenzia” gli ha preso il passaporto. Al nostro utente è stato detto che non c’era lavoro

per lui e che avrebbe dovuto pagare altri soldi per l’alloggio e per altri servizi. Dopo un paio di settimane gli è stato offerto un lavoro diverso, per il quale ha dovuto lavorare più ore e per meno soldi di quanti gliene fossero stati originariamente promessi”.

Fonte: Caritas Repubblica Ceca

Le sfide demografiche, economiche e del mercato del lavoro nel contesto dell’integrazione economica europea e il mercato del lavoro unico europeo sono alla base dei movimenti migratori, e un approccio più flessibile a tale riguardo è necessario. Il mantenimento dello sviluppo, il benessere economico e la coesione sociale sono fattori che richiedono l’apporto di migranti dei quali c’è un reale bisogno e che aiutano a rendere le nostre economie più diversificate e vivaci. Tuttavia, il mancato riconoscimento dei diritti relativi al lavoro, affrontato da molti migranti, è una specifica e urgente preoccupazione. È necessaria una revisione approfondita dell’approccio della politica migratoria da parte dell’UE.

Tuttavia, nuove iniziative vengono ostacolate dalla attuale crisi economica, finanziaria e occupazionale, nonché da un clima politico populista intriso di retorica contro i migranti. Il mercato unico europeo del lavoro, come pilastro di un’Europa economicamente integrata, assorbe, laddove possibile, tutti i lavoratori all’interno degli Stati membri, e riconosce ai cittadini extracomunitari residenti la libertà di movimento che hanno i cittadini degli Stati membri.

Le sfide rimangono nel fornire l’accesso regolare al mercato del lavoro unico per i cittadini extra - UE, così come nell’assicurare la piena tutela dei diritti del lavoro ai cittadini

extracomunitari residenti nella UE, compresi quelli in condizione di irregolarità.

Lo sviluppo di un sofisticato sistema di cooperazione in materia di sicurezza sociale in tutta l’UE richiede anche il riconoscimento e la piena integrazione dei cittadini di paesi terzi, tanto più che anche loro circolano liberamente nello spazio UE. Tuttavia, una legislazione comune e una politica che si occupi dell’immigrazione per motivi di lavoro nella UE rimangono incomplete. Nonostante recenti direttive facilitino il loro accesso nel mercato del lavoro dell’UE, i lavoratori altamente qualificati non sono ancora trattati allo stesso modo rispetto a cittadini UE, in tema di diritti collegati al lavoro e alla mobilità.

Vi è la necessità di integrare meglio i cittadini e i residenti che sono stati esclusi dal mercato del lavoro, nonché di migliorare la mobilità dei cittadini non-UE. Anche l’accesso dei lavoratori stranieri alla sicurezza sociale e la portabilità dei diritti e dei contributi hanno bisogno di essere ampliati.

UN QUADRO LEGISLATIVO INADEGUATO

La Commissione ha riconosciuto la necessità di un politica migratoria - quadro a livello europeo dalla fine degli anni ‘90. Iniziali pro-



© Photo: Elodie Perriot
Secours Catholique - Caritas France

poste di regolamentazione, protezione e cooperazione comunitaria si sono rivolte a tutte le tipologie di competenze, bisogni del mercato del lavoro e ai motivi delle migrazioni. Nonostante ciò, l'immigrazione per motivi di lavoro, in particolare, e l'immigrazione in generale sono ambiti in cui gli Stati membri dell'UE non sono riusciti ad adottare regole comuni. Ed anzi, l'immigrazione è diventato un campo ancora più controverso per quanto riguarda la regolamentazione dei (diversi) mercati del lavoro, dei rapporti di lavoro e della politica sociale.

Una serie di direttive stabiliscono regole comuni per l'immigrazione altamente qualificata. In particolare:

- La Direttiva sulle condizioni di ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di studenti, tirocinio non retribuito o servizio di volontariato;
- La Direttiva sulla procedura specifica per l'ammissione di cittadini di paesi terzi ai fini della ricerca scientifica;

- La Direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per lavoro altamente qualificato (Carta blu UE);
- La Direttiva sulla procedura unica da adottare per il rilascio di permessi per i cittadini di paesi terzi validi ai fini dell'ingresso e del soggiorno in ogni Stato dell'Unione, sulla scorta di un set comune di diritti riconosciuti a tutti i lavoratori non comunitari che soggiornano legalmente in uno Stato membro;
- La Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nelle ipotesi di trasferimenti intra-aziendali (es: distacco e forme simili).

Queste direttive prevedono un comune quadro normativo per la migrazione qualificata verso e dentro l'UE per i cittadini di paesi terzi. Tuttavia, all'Unione europea è stato impedito di elaborare una politica comune in materia migratoria che andasse oltre le categorie dei lavoratori qualificati. I progressi compiuti fino ad oggi scontano tuttavia un incompleto recepimento e una attuazione non uniforme delle direttive esistenti. La situazione è complicata da un'armonizzazione incompleta della legislazione del lavoro e da un'incompatibilità fra i livelli di formazione e le qualifiche conseguite; nonché da differenti tassi e livelli di sviluppo delle economie nazionali e delle condizioni del mercato del lavoro.

L'assenza di leggi e di politica europea che si rivolgano a migranti con qualifiche medio-basse, fatta eccezione per la recente adozione della direttiva sui lavoratori stagionali, lasciano un'enorme lacuna nella capacità dell'UE di affrontare le problematiche di una fetta consistente della migrazione verso l'Europa, per la quale – peraltro – la necessità di una tutela dei diritti, di una regolamentazione e di una cooperazione europea è avvertita più fortemente di quanto non lo sia dai migranti altamente qualificati o soggetti a trasferimenti interaziendali all'interno della Ue.

Norme fondamentali in materia di non discriminazione e di parità di trattamento sono inserite nelle Comunicazioni della Commissione e nelle direttive comunitarie in materia

di discriminazione, in particolare nella Direttiva sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica del 2000, e generalmente si applicano ai lavoratori migranti regolari per quanto riguarda la discriminazione per motivi di razza, di origine etnica o di cittadinanza¹²⁹.

Tuttavia, scarsa attenzione è stata prestata alla protezione dei lavoratori migranti sotto il profilo delle misure contro la discriminazione sul posto di lavoro e delle politiche di ispezione del lavoro per monitorare e far rispettare queste misure.

Papa Francesco chiede ai leader di costruire una Europa che “non ruoti attorno all'economia, ma intorno alla sacralità della persona umana”... “È giunto il tempo di promuovere politiche che creino occupazione, ma soprattutto è necessario ridare dignità al lavoro, garantendo condizioni di lavoro adeguate”, ha detto.

“Da un lato, questo implica, la ricerca di nuovi modi per unire la flessibilità del mercato con il bisogno di stabilità e sicurezza da parte dei lavoratori; questi aspetti sono indispensabili per il loro sviluppo umano”.

Il Papa ha anche richiamato i leader europei sul tema dello sfruttamento; qualcosa che ha detto è stata “un'inevitabile conseguenza di una cultura dell'usa e getta e del consumismo incontrollato”... “Questioni economiche dominano il dibattito politico, gli esseri umani sono ridotti a ingranaggi di una macchina, mezzi di consumo da sfruttare”, ha detto il Papa. (Fonte: Christianity Today, 25 novembre 2014).

Sebbene una politica di integrazione efficace e di successo sia la chiave per produrre benefici economici e sociali in favore dei singoli migranti, così come per la società in generale, un approccio coerente da parte dell'UE è ancora debole. Inoltre, la mancanza di volontà politica e la riluttanza degli Stati membri dell'UE ad abbandonare le loro sovranità contribuiscono a circondare di dubbi l'agenda della UE sull'immigrazione volta a promuovere canali legali d'ingresso, e questo sia per i lavoratori altamente qualificati che per gli altri lavoratori altrettanto necessari.

FOCUS SULLE LAVORATRICI MIGRANTI

“Sono venuta a Cipro a lavorare come domestica. Ho pagato 3.000 euro per ottenere questo lavoro e ho guadagnato 324 euro al mese, più cibo e alloggio. Ero molto infelice perché la signora era difficile. Diceva che ero sporca e che non dovevo toccare il loro cibo. Insisteva per farmi lavare spesso le mani con la candeggina per pulirle. Dopo un mese, sulla pelle delle mani ho avuto un rash cutaneo, mi prudevano e sembravano bruciate. Volevo lasciare il lavoro, ma non sapevo come e il mio agente non mi ha aiutato. Tutti i miei documenti erano stati trattenuti dal mio datore di lavoro.

Un giorno, il mio datore di lavoro mi ha dato dei calci con le scarpe sulle gambe e sulle cosce. Stavo davvero male. Ho chiamato un'altra ragazza dal mio paese che ha chiamato il Centro Migranti di Caritas Cipro.

Mi hanno portato alla stazione di polizia. Dopo qualche ora ci hanno detto che il datore di lavoro mi aveva accusato di aver rubato i suoi gioielli. A causa dell'accusa, sono stata detenuta in custodia cautelare per quattro giorni, per esaminare il caso. Infine il tribunale ha ordinato il mio rilascio, dal momento che non c'era nessuna prova contro di me. Nessuna accusa però è stata mossa contro il mio datore di lavoro per l'aggressione”.

S., migrante dall'Asia

Fonte: Caritas Cipro

Le donne e le ragazze rappresentano quasi il 52% dei migranti in Europa. A differenza dei decenni passati, oggi la maggior parte delle donne migranti sono economicamente attive. Spesso migrano da sole, piuttosto che al seguito di qualcuno, per trovare un lavoro e sostenere le loro famiglie e comunità. Le donne migranti contribuiscono al cambiamento, all'innovazione e all'integrazione sociale. Spesso diventano più indipendenti finanziariamente e per molte la migrazione è la prima opportunità di lavorare e guadagnarsi la vita. La migrazione cambia le relazioni di genere,

MIGRANTI E RIFUGIATI HANNO DIRITTI

l'identità di sé e nondimeno influenza le reti di sostegno sociale delle donne, i ruoli economici e la partecipazione civica. Tuttavia, la domanda di lavoro per le donne migranti è condizionata, nei paesi di destinazione, dalla segmentazione del mercato del lavoro: molte opportunità sono disponibili solo per posti di lavoro poco qualificati, considerati idonei per le donne. La significativa crescita delle donne migranti economicamente attive - spesso definita come femminilizzazione della migrazione - insieme con il fatto che la maggior parte delle opportunità di lavoro per le donne migranti sono in settori scarsamente regolamentati, come ad esempio l'agricoltura e i servizi domestici, sono fattori che contribuiscono al proliferare di impieghi discriminatori. Gli standard di lavoro sono generalmente deboli in questi settori, ed anche le ispezioni per la verifica circa la sussistenza di condizioni dignitose sono spesso del tutto assenti. I rischi di discriminazione, sfruttamento e abuso che affrontano molte lavoratrici mi-

granti sono aggravate dall'assenza di copertura di sicurezza sociale e di altre tutele, come quella sanitaria e la maternità. La capacità delle donne migranti di affrontare la loro situazione e difendere i loro diritti è azzerata laddove la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva garantiti secondo il diritto internazionale sono negati dalla legislazione nazionale o dalla politica o nei fatti. Le donne migranti spesso soffrono una tripla discriminazione: in quanto donne, come lavoratrici non protette e come migranti. Il basso status e il difficile equilibrio vita - lavoro, sono il cardine del problema, aggravato dalle difficoltà collegate alla discriminazione.

Fonte: Le donne migranti, donne migranti lavoratrici. Nota informativa per la 133° Assemblea della Unione Interparlamentare (IPU), Ginevra, ottobre 17-21 ottobre 2015. Preparata da Patrick Taran.

© Photo: Isabel Corthier
Courtesy of Caritas Belgium



RACCOMANDAZIONI

Caritas Europa esorta l'UE a:

- elaborare una politica migratoria europea integrata con gli aspetti lavorativi, che agevoli le competenze e la migrazione per motivi di lavoro, introduca misure adeguate, tuteli la dignità del lavoro e garantisca uguali opportunità e uguale trattamento ai migranti, qualunque sia il loro livello di competenza;
- ampliare il controllo ispettivo sul lavoro, per coprire i settori occupazionali e i luoghi di lavoro dove sono occupati i migranti, fornire agli ispettori del lavoro una formazione adeguata sull'immigrazione e mantenere distinta l'ispezione del lavoro dal rafforzamento delle regole sull'immigrazione;
- orientare verso meccanismi di giustizia il risarcimento dei danni, includendo forme di compensazione e l'applicazione di sanzioni severe contro lo sfruttamento di esseri umani e la schiavitù, ed efficienti meccanismi di indagine sul riciclaggio di denaro;
- elaborare un approccio coerente dell'Unione supportando necessariamente l'integrazione dei migranti, con il principale obiettivo politico del raggiungimento di uguali diritti e doveri per tutti. Dovrebbe essere rafforzata la mutua interazione tra gli immigrati e gli altri residenti degli Stati membri, così come dovrebbero essere sostenuti i valori della democrazia e dei diritti umani, con il dovuto rispetto per la moltitudine di valori di cui sono portatori gli Stati membri dell'UE;
- sviluppare ulteriormente la legislazione e le altre misure contro la discriminazione, incorporando la nazionalità fra i motivi (vietati) di discriminazione;
- facilitare la libertà di movimento dei cittadini non UE all'interno dell'Unione e, in particolare, garantire loro parità di accesso all'assistenza sociale e ai diritti pensionistici;

- assicurare un'applicazione uniforme e un rafforzamento dei diritti dei lavoratori e la protezione per le donne migranti, in particolare delle lavoratrici domestiche;
- assicurare il coinvolgimento dei datori di lavoro, dei sindacati e migranti stessi nel dialogo politico in ambito sociale, economico, lavorativo ed occupazionale.

Caritas Europa chiede alla commissione di:

- esortare gli Stati membri dell'UE a sviluppare politiche d'integrazione nel mercato del lavoro rivolte ai lavoratori migranti, a tutti i livelli di competenza e in ogni settore;
- monitorare l'impatto dei Programmi di riforma nazionale sull'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro;
- monitorare l'applicazione negli Stati membri dell'UE delle direttive che garantiscono la non discriminazione nel mondo del lavoro.

L'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE E I MIGRANTI IN CONDIZIONE DI IRREGOLARITÀ

“Ho lavorato in Belgio per una società di costruzioni. Ero irregolare. Non avevo documenti, perciò avevo paura della polizia. Il datore di lavoro non mi ha quasi mai pagato il salario. Mia moglie ed io vivevamo nascosti; a volte non avevamo niente da mangiare, e abbiamo avuto difficoltà a pagare l'affitto”.

Gabriele, lavoratore dal Brasile, immigrato in Belgio
Fonte: Caritas Belgio

“Tanti lavoratori ucraini in condizione di irregolarità sono arrivati nella Repubblica Ceca molti anni fa, con visti turistici o visti per lavoro. I cosiddetti “agenti” hanno sfruttato la loro si-

tuazione per fargli pagare una tariffa di 25.000 corone ceche per il prolungamento del visto, anche se il pagamento non garantiva l'ottenimento del visto. Questi lavoratori sono stati sistemati in coabitazione in case dove hanno pagato costi eccessivi, a fronte di salari minimi, giustificati dai “debiti”, dovendo poi lavorare 12 o più ore al giorno, inclusi i week-end. Per giunta, erano senza assicurazione sanitaria, non pagavano le tasse e in caso di incidente sul lavoro non avevano diritti. Abbiamo incontrato una persona che, divenuta disabile, è stata messa in prigione e rimandata a casa”.

Fonte: lo staff della Caritas Repubblica Ceca

Una componente importante della politica migratoria portata avanti dalla Ue e dai suoi Stati membri è basata sulle misure di controllo e di repressione per contrastare l'immigrazione irregolare. Molte di queste misure, e l'approccio generale, pongono tre problemi principali.

In primo luogo, questa politica restringe o nega la tutela dei diritti umani e del lavoro nei confronti di un numero significativo di persone che risiedono nella UE. In secondo luogo, aggrava i problemi economici, legali e sociali che dovrebbe risolvere.

In terzo luogo, l'approccio volto all'esternalizzazione dei confini sopra esposto inasprisce, nei paesi terzi, la repressione e le violazioni dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati. L'esternalizzazione impedisce l'accesso alla protezione prevista per i rifugiati alle persone in fuga da guerre, da persecuzioni o da sistematiche violazioni dei diritti umani.

La ricerca sull'immigrazione irregolare parla di un numero di migranti irregolari che oscilla tra i 1,9 e i 3,8 milioni, un numero largamente

inferiore all'uno per cento della popolazione totale della UE.

Ci sono anche cittadini di paesi terzi la cui presenza nel territorio è nota alle autorità, ma nonostante ciò, per una serie di considerazioni di tipo legale o umanitario, a ostacoli pratici o scelte di natura politica, non vengono comunque rimpatriati. Il numero di persone che non vengono rimpatriate, pur non essendo regolari, è considerevole, anche se non ci sono stime attendibili a tale riguardo¹³⁰.

La maggior parte della ricerca mostra che i migranti irregolari rispondono alle esigenze economiche e sociali; riempiono settori lasciati vuoti e i loro salari ridotti mantengono i prezzi sufficientemente bassi da favorire il consumo di massa. Si può affermare senza timore di smentita che l'immigrazione irregolare è legata alle logiche della domanda e dell'offerta di lavoro e che politiche restrittive sull'immigrazione esasperano piuttosto che risolvere i problemi.

La ricerca di Frontex ha rafforzato questa valutazione:

“L’immigrazione irregolare è chiaramente una migrazione influenzata dalle politiche migratorie dei paesi di destinazione. Inoltre, l’immigrazione irregolare è nella gran parte dei casi correlata alla migrazione per motivi lavorativi e collegati alla produzione di reddito. Questa conclusione si basa in parte su dati empirici, in parte su informazioni dell’intelligence e in parte su argomentazioni logicamente deducibili. Di conseguenza, generare reddito nel paese di destinazione è la ragion d’essere della maggior parte dell’immigrazione irregolare in quel paese”¹³¹.

L’UE e i suoi Stati membri non possono privare i migranti in condizione irregolare di alcuni diritti umani fondamentali. La FRA (Agenzia dell’Unione Europea sui diritti umani fondamentali) sottolinea che i diritti umani sono strumenti internazionali e la CEDU statuisce e fa rispettare i diritti e le libertà applicabili a tutti all’interno degli ordinamenti delle parti contraenti, compresi i migranti in una situazione irregolare. Il diritto comunitario è stato interpretato alla luce delle norme sui diritti umani, che sono vincolanti per gli Stati membri dell’UE, come dimostrano i riferimenti fatti dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea (CGUE) alla CEDU, alla Carta sociale europea (CES), al Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) e alle Convenzioni dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Il diritto dell’Unione deve essere attuato e applicato in conformità alla Carta dei diritti fondamentali. In tutte queste aree non coperte dal diritto dell’Unione, i diritti fondamentali devono continuare ad essere garantiti a livello nazionale.



© Photo: Richard Bouda
Courtesy of Caritas Czech Republic

MIGRANTI E RIFUGIATI HANNO DIRITTI

“In Italia, ogni due settimane avevo un appuntamento con lo psicologo per parlare del mio viaggio e della mia vita. Ora a Calais non ho accesso ai servizi di sostegno psicologico ma avrei ancora bisogno di parlare con uno psicologo”.

Ali dall'Afghanistan

Fonte: “Paroles d'exilés à Calais”, Secours Catholique-Caritas France

SALUTE, EDUCAZIONE, PROTEZIONE SOCIALE

I rapporti stilati da Platform for International Cooperation on Undocumented Migration (PICUM) e dalla FRA mostrano che il fondamentale diritto alla salute per i migranti irregolari è tutelato in maniera inadeguata oppure non è garantito dagli Stati membri dell'Unione Europea. In alcuni casi è disponibile solo un accesso ridotto a trattamenti di emergenza e a pagamento¹³². Analogamente, l'assistenza alla maternità e l'attenzione alla salute dei bambini è fornita in modo disuguale per i migranti in situazione irregolare. Ulteriori esempi di restrizioni ai diritti fondamentali nei confronti dei migranti irregolari riguardano le misure introdotte da alcuni Stati Membri dell'Unione Europea che permettono solamente ad alcuni minori irregolari di accedere gratuitamente alle scuole statali. Generalmente, l'accesso all'educazione diventa più restrittivo con l'aumentare del grado di istruzione e dell'età del bambino. Il divieto assoluto all'accesso al matrimonio per motivi di soggiorno irregolare è controverso e spropositato, ciononostante sussiste ancora in alcuni Stati membri dell'UE.

Le condizioni abitative dei migranti irregolari sono spesso precarie e insicure, fatto che alimenta l'esclusione sociale ed i rischi per la salute. Per trovare un alloggio i migranti fanno di solito affidamento sulla famiglia, sugli amici o su altre persone che rientrano nella loro rete sociale. Molti si ritrovano costretti a vivere in abitazioni, spesso sovraffollate e insicure, in alcuni casi senza accesso ai servizi più basilari, come acqua corrente, elettricità e riscaldamento¹³³.



© Photo: Isabel Corthier
Courtesy of Caritas Belgium

“Sono arrivato a Cipro nel 2012 con un visto turistico. Un agente mi aveva procurato un lavoro per nove mesi. Il visto mi è stato poi rilasciato e riconfermato per un altro periodo di nove mesi. In questo modo il datore di lavoro non era tenuto a corrispondere la retribuzione per le ferie. Ho ricevuto 430 euro al mese. Mi hanno promesso un secondo rinnovo del permesso di lavoro per un periodo di ulteriori nove mesi e ho continuato a lavorare per il mio datore di lavoro. L'agente ha poi detto a me e al mio datore che quest'ultimo avrebbe dovuto fare richiesta a mio nome per un terzo permesso di lavoro, ma lui non lo ha fatto. Un giorno mentre ero a lavoro sono stato arrestato dalla polizia e detenuto per poi essere espulso. Ho ricevuto un ordine di espulsione sono stato rimpatriato il giorno seguente. Ho capito in seguito che per il business in agricoltura, c'era più possibilità per gli agenti di fare soldi facendo arrivare nuovi lavoratori”.

S. dall'Asia

Fonte: Caritas Cipro

SFRUTTAMENTO LAVORATIVO



La FRA, numerosi sindacati ed altre agenzie competenti hanno ampiamente documentato l'alto rischio di sfruttamento a cui sono soggetti i lavoratori migranti irregolari. Attualmente l'ILO stima che globalmente 20 milioni di persone siano vittime di sfruttamento del lavoro, tra cui 5,5 milioni di bambini¹³⁴. Nonostante i diritti lavorativi dei migranti vengano chiaramente riconosciuti nelle previsioni legislative europee ed internazionali in materia di diritti umani e del lavoro, questi spesso non vengono rispettati né tantomeno attuati.

Ad esempio, non tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea riconoscono il diritto dei migranti irregolari a richiedere il rimborso o il risarcimento per gli infortuni. Nei casi di abuso o di conflitto, i migranti generalmente evitano di ricorrere in giudizio, temendo ritorsioni o ritenendolo inaccessibile. Per i migranti irregolari, il timore della detenzione, la scarsa consapevolezza dei diritti e la mancanza di un alloggio sicuro costituiscono ulteriori fattori che scoraggiano il ricorso al reclamo o alla causa giudiziaria.

La situazione delle donne in tale ambito è particolarmente allarmante. La femminilizzazione della migrazione ha portato ad un aumento dello sfruttamento del lavoro a danno delle donne, in particolare nei settori del lavoro domestico e di cura¹³⁵. Le migranti irregolari, così come “le donne che fanno affidamento su mariti, padri o datori di lavoro in merito al loro status giuridico difficilmente denunciano la violenza o altri abusi”¹³⁶. Per diverse ragioni queste non ricorreranno alla protezione legale contro la violenza e lo sfruttamento del lavoro: per “la paura di ritorsioni, la vergogna, la stigmatizzazione e la preoccupazione per i loro figli”¹³⁷. A questo proposito, è fondamentale che i governi siano a conoscenza della situazione specifica delle donne irregolari per essere in grado di affrontare questa sfida e di rispondere alle loro esigenze.

“Sono stata sposata con un cipriota per due anni e ho vissuto con lui a Cipro fino a quando non sono stata arrestata dalla polizia in quanto il mio visto di residenza era scaduto. Non ne ero al corrente e presupponevo che mio marito avesse svolto le pratiche necessarie per la registrazione del nostro matrimonio e per la richiesta del visto. Sono stata espulsa pochi giorni dopo.

La polizia mi ha informato che mio marito aveva loro comunicato che noi avevamo problemi coniugali. Sosteneva di avere ottenuto il divorzio e che avrei dovuto essere rimandata nel mio paese. Sono stata arrestata in sua presenza. Non esiste alcuna prova del divorzio, non mi sono mai stati notificati documenti di divorzio e non avevo idea che mio marito volesse divorziare. Infatti stavamo provando ad avere un bambino. Mio marito, prima che venissi espulso, ha portato alcuni dei miei vestiti alla centrale della polizia e ha dato loro 40 euro per me, ma ha ancora il mio laptop, il mio cellulare, i gioielli e altri vestiti che avevo lasciato a casa”.

M. dall'Asia

Fonte: Caritas Cipro

Il supporto e l'attività di advocacy dei sindacati e delle Ong sono di vitale importanza al fine di tutelare il lavoro e gli altri diritti dei migranti irregolari. Mentre i lavoratori migranti tendono a concentrarsi in settori occupazionali caratterizzati dalla scarsa presenza di sindacati, la sindacalizzazione tra i lavoratori migranti, a prescindere dal loro status, si è diffusa in un significativo numero di paesi europei¹³⁸.

LEGISLAZIONE E POLITICHE EUROPEE

L'articolo 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea afferma che "combatte la migrazione illegale" costituisce uno degli obiettivi della politica migratoria comune. Le varie direttive europee rivolte a questo scopo rafforzano un approccio esplicitamente repressivo e punitivo volto al controllo di un gruppo di persone vulnerabili e senza protezione presenti in Europa, la maggior parte delle quali rientrano nella forza lavoro.

La Direttiva sul rimpatrio definisce gli standard e le procedure per il rimpatrio dei migranti irregolari. Come nota la FRA, "La Direttiva europea sul rimpatrio contiene solo limitate indicazioni in merito alle garanzie sui diritti fondamentali nei confronti delle persone non ancora rimpatriate (articolo 14) e inoltre non istituisce alcun meccanismo che possa porre fine a situazioni di limbo legale, derivanti da una condizione di non-espellibilità"¹³⁹.

Come menzionato nella discussione e nella raccomandazione sull'accesso alla protezione di cui sopra, la "Direttiva sul favoreggiamento dell'immigrazione clandestina" e la Decisione quadro che l'accompagna obbligano gli Stati membri dell'UE a punire chiunque aiuti una persona ad entrare irregolarmente, a transitare, o rimanere nel territorio di uno Stato membro dell'UE. Lo studio condotto dalla FRA ha evidenziato il rischio che la legislazione interna degli Stati membri UE sul favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno irregolare possa portare a perseguir-

re e punire coloro che forniscono assistenza umanitaria - come enti caritatevoli o singoli benefattori - o alloggi in affitto. I pescatori temono di essere soggetti alla pena prevista dalle norme sul favoreggiamento dell'ingresso irregolare in conseguenza del salvataggio in mare dei migranti in pericolo.

La "Direttiva relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti del datore di lavoro" mira a proteggere i lavoratori coinvolti in lavori non formalizzati o non autorizzati, che spesso rappresentano la fascia più vulnerabile. Tuttavia, solo in una piccola minoranza di casi le ispezioni comportano sanzioni contro i datori di lavoro. Queste non affrontano le cause o la portata del lavoro nero e l'attività economica informale in Europa. Il lavoro nero rappresenta fino al 20% del PIL in alcuni paesi e impiega molti più cittadini e stranieri legalmente residenti rispetto agli irregolari.

"Analogamente, legare le ispezioni sul lavoro ai controlli inerenti lo status dei migranti crea un contesto che non porta a identificare eventuali casi di sfruttamento del lavoro o di abuso, in quanto in tali condizioni i migranti privi di documenti sono scoraggiati dal riferire o testimoniare. Spesso è il timore generato da questi provvedimenti esecutivi che impedisce ai migranti irregolari di rivendicare i propri diritti fondamentali o di ottenere un risarcimento quando questi diritti vengono violati"¹⁴⁰.

L'attribuzione di maggiori responsabilità politiche europee in tema di migrazione alla Direzione generale per la sicurezza, invece che alla Direzione generale per l'occupazione, riflette inoltre una strategia mirata al controllo, piuttosto che un approccio volto alla regolamentazione del lavoro basato sulla sua dimensione internazionale e sulla mobilità.

CRIMINALIZZARE I MIGRANTI

A livello nazionale, diversi Stati membri dell'UE hanno fatto ricorso a disposizioni di legge che criminalizzano l'immigrazio-

ne, apparentemente per dissuadere i migranti dall'entrare o rimanere irregolarmente sul territorio nazionale. Le difficoltà nel garantire il rispetto dei diritti umani nell'ambito della criminalizzazione della migrazione irregolare sono state documentate in vari rapporti, incluso un documento del Commissario del Consiglio d'Europa per i Diritti Umani¹⁴¹ e in un rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani dei Migranti rispetto alla gestione delle frontiere esterne dell'UE¹⁴². Nel 2011, la FRA ha pubblicato delle relazioni sui diritti fonda-

mentali dei migranti in situazione irregolare nell'UE¹⁴³ e nel 2013 in materia di diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa¹⁴⁴.

Sensibile all'impatto del linguaggio sulla società nel suo complesso e considerato che una persona non può essere "illegale", la Commissione ha rinunciato all'uso del termine "migrante illegale", a favore della terminologia più neutra "migrante irregolare" o "migrante in situazione irregolare". I media europei, tuttavia, sono stati lenti nell'adottare questa terminologia.



© Photo: Ben White
CAFOD (Caritas England and Wales)

RACCOMANDAZIONI

Il rimedio più completo ed efficace per risolvere il problema della migrazione irregolare dovrà essere caratterizzato da un triplice approccio:

- stabilire una disciplina sull'immigrazione più aperta e flessibile;
- decriminalizzare la legislazione e le procedure amministrative;
- abbandonare l'approccio punitivo e repressivo, nonché le misure per "combattere la migrazione irregolare".

Tutta l'attenzione della politica in materia di immigrazione dovrebbe passare dal controllo delle frontiere ai bisogni della gente, nonché rispondere alle esigenze economiche ed occupazionali. Ciò implica anche la rinuncia alla criminalizzazione e alla lotta contro l'immigrazione irregolare, quali obiettivi europei e di politica nazionale. Infine, si invita a rafforzare la protezione dei diritti così come la tutela del giusto processo per tutti i migranti, anche attraverso percorsi di regolarizzazione. Riconoscendo che ciò richiederà tempo, viene di seguito proposta una serie di rimedi più tempestivi per garantire la tutela dei diritti umani e del lavoro di tutti i migranti in Europa.

Caritas Europa chiede all'Unione Europea e ai suoi Stati membri di:

- assicurare che i diritti umani e la dignità dei migranti non registrati vengano protetti a prescindere dal loro status legale;
- disciplinare e gestire la migrazione dell'individuo con norme civili o amministrative anziché con previsioni penali;
- cessare e desistere dall'uso dei termini illegale/illegalità riguardo ogni persona; termini validi ed accettabili riguardo i migranti sono invece "non regolare" e/o "in situazione irregolare";
- fornire accesso ai migranti non regolari/non-autorizzati ai servizi di base, in particolare sanitari ed educativi, inclusa l'informazione sui diritti spettanti ai migranti non regolari;
- assicurare l'accesso a servizi specializzati, quali il supporto psicologico e la consulenza per persone particolarmente vulnerabili, in particolare donne, bambini, genitori soli, persone in età avanzata e persone disabili;
- fornire accesso universale all'alloggio e a condizioni di vita adeguate e sostenibili, come diritto umano essenziale per ogni individuo;
- prevenire la criminalizzazione o l'azione penale verso le persone che erogano servizi ai migranti non regolari come servizi sociali, sanitari e alloggiativi, in particolare abrogando la Direttiva sul favoreggiamento e misure analoghe adottate dagli Stati membri dell'Unione Europea;
- assicurare l'applicazione di tutti gli standard lavorativi ai migranti lavoratori ed estendere le ispezioni lavorative a tutti i settori e luoghi di lavoro dove i migranti, inclusi quelli in situazioni irregolari, sono occupati;
- assicurare che le ispezioni lavorative e l'applicazione degli standard lavorativi siano completamente separati dal controllo del rispetto della normativa sull'immigrazione.

IV

LA STRADA DA FARE

Gli attuali flussi migratori mettono l'Europa di fronte alla responsabilità di fornire protezione internazionale ad una quota, crescente, di rifugiati costretti a fuggire dalla guerra, a volte esacerbata dalle esportazioni europee di armi e dagli interventi militari. L'immigrazione verso l'UE deve essere intesa come un fattore primario di integrazione politica ed economica e, poi, come un motore per ottenere sviluppo e benessere sociale.

L'Europa necessita di una politica migratoria e di asilo comune, capace di andare ben oltre l'attuale quadro, per consentire agli Stati di creare, individualmente e collettivamente, canali sicuri e regolamentati per l'immigrazione regolare; rispondere ai bisogni del mercato del lavoro e assicurare al tempo stesso protezione internazionale ai rifugiati che fuggono dalla guerra e dalle violazioni di diritti umani.

Nell'UE è necessaria una leadership chiara e propositiva per sfidare quegli atteggiamenti pubblici ostili e scorretti che descrivono l'im-

migrazione come un peso economico, un pericolo culturale e una minaccia sociale.

Non importa quanto l'UE espanderà oltre il Mediterraneo la "Fortezza Europa": comunque le persone non smetteranno di rischiare le proprie vite per entrare in Europa, fino a quando non verranno affrontate le cause profonde della loro condizione.

Caritas Europa ricorda ai leader europei che per affrontare veramente tale situazione occorre urgentemente avviare e sostenere:

- *un'operazione di ricerca e salvataggio europea ai confini esterni dell'UE con una chiara missione umanitaria;*
- *canali sicuri e legali per coloro che cercano protezione quando scappano da guerra e persecuzione;*
- *canali legali per l'immigrazione lavorativa.*

Jorge Nuño Mayer, Segretario Generale,

Caritas Europa

<http://www.caritas.eu/news/more-repression-willnot-save-more-lives-at-eu-borders>

La precedente ricognizione giuridica, politica e di prassi ha identificato azioni immediate da parte dell'UE e dei suoi Stati membri. Queste assicurano accesso alla protezione internazionale e sostengono i diritti umani e i valori europei nel trattamento e nel reinsediamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati, nel ricongiungimento familiare, nella migrazione per motivi lavorativi e nella presa in carico dei migranti non regolari.

Le nostre raccomandazioni risolvono alcune delle questioni più urgenti. Tuttavia, per avere successo, la risposta dell'UE alla migrazione deve essere esplicitamente basata sul rispetto dei diritti umani, sulla dignità conaturata ad ogni essere umano e sui valori di pace, solidarietà e giustizia che sono i principi fondanti del "Progetto Europeo".

Caritas Europa spinge dunque per la riformulazione della politica migratoria e di asilo europea per sostenere pienamente i diritti umani di tutte le persone e facilitare la creazione di strade più aperte, sicure e legali verso l'Europa. Caritas Europa chiama l'UE e i suoi Stati Membri a:

- rafforzare l'attuazione di tutti i diritti umani e gli standard lavorativi riconosciuti a livello internazionale, così come la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 sullo status di Rifugiato;
- porre in primo piano le cautele di tipo umanitario nella protezione dei confini esterni, assicurando in particolare la protezione delle persone vulnerabili (es. donne, bambini, genitori soli);
- elaborare un meccanismo di risposta duraturo, collettivo ed equo per rispondere al trasferimento di massa e agli arrivi ai confini europei di persone in condizioni simili ai rifugiati, assicurando accesso alla protezione internazionale¹⁴⁵;
- assumere maggiore responsabilità a livello internazionale e regionale per il reinsediamento dei rifugiati¹⁴⁶;
- fornire supporto adeguato e appropriato ai paesi di frontiera che ospitano numeri consistenti di rifugiati e richiedenti asi-



lo per assicurare condizioni dignitose a tali persone;

- stabilire o aumentare i canali d'ingresso per l'immigrazione lavorativa a tutti i livelli e rispondere a bisogni del mercato del lavoro reali e identificabili;
- ampliare le opportunità per la regolarizzazione di migranti non regolari presenti negli Stati Membri dell'UE;
- porre fine alla criminalizzazione dell'immigrazione irregolare e dei migranti in situazione di irregolarità.

Anche il quadro politico deve pienamente implementare la non-discriminazione e l'uguaglianza di trattamento secondo la legge e l'uguaglianza di opportunità per tutti attraverso:

- il cambiamento del modo di rappresentare l'immigrazione, i migranti e i rifugiati perché si riconosca il contributo positivo di differenti gruppi sociali, culturali, religiosi e nazionali nell'interazione con le identità storiche dei paesi europei;



© Photo: Isabel Corthier
Courtesy of Caritas Belgium

- la prevenzione in maniera decisa di discorsi e atti xenofobi e razzisti;
- l'applicazione e l'attuazione di standard lavorativi dignitosi in tutti i luoghi dove i migranti sono impiegati;
- l'assicurazione che tutte le leggi, le politiche e le pratiche siano sensibili alle tematiche di genere.

La sfida fondamentale di guardare alle cause profonde dei movimenti forzati dai paesi di origine deve essere integralmente accettata:

- attraverso la costruzione della pace, il mantenimento della pace, così come attraverso l'impegno per la risoluzione diplomatica dei conflitti;
- attraverso la fine degli interventi militari in Stati non appartenenti all'UE;
- ponendo fine alla vendita e all'esportazione di armi che direttamente o indirettamente foraggiano le parti coinvolte nei conflitti

armati o sono usate nella repressione dei diritti umani.

Caritas Europa chiama inoltre l'UE e i suoi Stati Membri ad impegnarsi nel supportare gli sforzi internazionali, come previsto negli Obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite per il 2030, volti a creare "lavoro dignitoso" e altre attività economiche sostenibili che consentano alle persone di rimanere "a casa" in sicurezza e dignità, rendendo la migrazione una scelta piuttosto che una necessità.

Tali raccomandazioni dovrebbero fornire una base solida, appropriata e dinamica per gli individui e le organizzazioni interessate così come per i membri e gli appartenenti alla Caritas, per galvanizzare l'azione e stimolare la cooperazione internazionale affinché si raggiungano cambiamenti politici e legislativi verso un'Europa di vera solidarietà, giustizia e benessere per rifugiati, migranti e per tutti i cittadini.

NOTE

¹ Christianity Today, 25 November 2014.

² BBC, "Europe Refugee Movements after World War Two," 17 February 2011.

³ UNHCR: Refugees Magazine Issue 144: "Where Are They Now? The Hungarian Refugees, 50 Years On". United Nations High Commissioner for Refugees. October 2006.

⁴ Ibid.

⁵ Gunter Bischof, Stefan Karner and Peter Rugenthaler edited, *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968* (Plymouth: Lexington Books, 2010), 424.

⁶ Eurostat, "Asylum Statistics," data from 21 May 2015.

⁷ Eurostat, "The number of asylum applicants in the EU jumped to more than 625,000 in 2014," 20 March 2015.

⁸ Eurostat, "EU Member States granted protection to more than 185,000 asylum seekers in 2014," 12 May 2015. The source includes data for all Member States except Austria. The term "recognition status" includes refugee status, subsidiary protection status, and authorisation to stay for humanitarian reasons.

⁹ Ibid.

¹⁰ Eurostat, "Asylum Quarterly Report," data from 16 September 2015.

¹¹ Ibid.

¹² Eurostat, "First instance decisions on application by citizenship, age and sex, Annual aggregated data (rounded)," updated 18 September 2015.

¹³ Eurostat, "Resettled Persons by Age, Sex, and Citizenship Annual Data (Rounded)," data from 14 May 2015.

¹⁴ The Guardian, "Mediterranean Migrants: EU Leaders Agree Voluntary Intake after Heated Talks," 26 June 2015.

¹⁵ European Commission - Fact Sheet, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, 22 September 2015

¹⁶ UNHCR, UNHCR Global Trend: Forced Displacement in 2014.

¹⁷ Eurostat, "Foreign-born Population," data from 1 Jan 2015.

¹⁸ Eurostat, Statistics explained; Migration and migrant population statistics.

¹⁹ Recent figures for most EU countries and "immigration countries" mentioned are found in the OECD International Migration Outlook: SOPEMI 2011 Statistical Annex.

²⁰ Eurostat, "Migrant Integration Statistics – Employment," data from May 2014,

²¹ Ibid.

²² The Guardian, "Germany faces up to problem of ageing workforce," 17 March 2011.

²³ Massimo Bartolini, Labour migration and the systems of social protection: country report Belgium, Multikulturni Centrum Praha, Czech Republic, 2011

²⁴ OECD, International Migration and the Economic Crisis: Understanding the Links and Shaping Policy Responses, (Paris: OECD, 2009), 12.

²⁵ Patrick Taran, "Crisis, Migration and Precarious Work: Impacts and Responses Focus on European Union Member Countries," presented at ITC-Actrav European Trade Union Conference on Conversion of Precarious Work into Work with Rights, 22-23 November 2011.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ See Melissa Siegel and Chris de Neubourg, *A Historical Perspective on Immigration and Social Protection in the Netherlands*, Maastricht University and United Nations University; Björn Jungius, *Crisis of Migrant Employment in Germany: Country Report Germany: Labour Migration and the Systems of Social Protection* (Multikulturni Centrum Praha:2011), xx; Caritas Europa, "Poverty and Inequalities on the Rise: Just Social Models Needed as the Solution!" Crisis Monitoring Report 2015.

²⁹ New York Times, "Hungary's Xenophobic Response," 6 Sept. 2015

³⁰ UNHCR, "The Sea Route to Europe: the Mediterranean Passage in the Age of Refugees," 1 July 2015, p 2, 3.

³¹ EU External Action Service (EEAS), 16th report.

³² Guardian, "Who armed Qaddafi?", "Arms sales becoming France's new El Dorado, but at what cost?" Tan, Pierre, "In France, Relief Over Rafale Sale to Egypt"

³³ France 24, "Arms sales becoming France's new El Dorado, but at what cost?" 04 May 2015

³⁴ Action Against Hunger, joint alert by 22 international aid agencies, 5 May 2015.

³⁵ European Union, "Arms Export Control".

³⁶ Cyprus and Greece are signatories but have not yet ratified the treaty.

³⁷ Lars-Erik Lundin, "Migrant smuggling: moving beyond an EU military response," 17 June 2015,

³⁸ Ibid.

³⁹ European Union, European Pact on Immigration and Asylum.

⁴⁰ European Commission Migration and Home Affairs, 20 years of Migration Policy: the Path to a European Agenda on Migration.

- ⁴¹ European Commission, European Agenda on Migration.
- ⁴² Eurostat, "Asylum Statistics".
- ⁴³ European Policy Centre, European Migration and Diversity: Common EU Immigration and Asylum Policies.
- ⁴⁴ Elizabeth Collett. Future EU Policy Development on Immigration and Asylum: Understanding the Challenge. MPI Europe Policy Brief, May 2014.
- ⁴⁵ United Nations Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, April 2013.
- ⁴⁶ The Guardian Nigeria, "Pope Slams Nations which 'Close the Door' to Migrants," 17 June 2015.
- ⁴⁷ IOM, "Over 3,770 Migrants Have Died Trying to Cross the Mediterranean to Europe in 2015", 4 January 2016.
- ⁴⁸ Clarification provided by Frontex: "Frontex provides monthly data on the number of people detected at the external borders of the European Union. Irregular border crossings may be attempted by the same person several times in different locations at the external border. This means that a large number of the people who were counted when they arrived in Greece were again counted when entering the EU for the second time through Hungary or Croatia".
- ⁴⁹ IOM, "Missing migrants project".
- ⁵⁰ The Telegraph, "Pope Francis Condemn 'Globalisation of Indifference' as He Comforts Refugees on Italian Island," 08 July 2013.
- ⁵¹ AIDA Asylum Information Database, Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, Annual Report 2014/2015, p. 26.
- ⁵² Altai Consulting, Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots, IOM MENA Regional Office, June 2015.
- ⁵³ European Union, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council on 15 March 2006 establishing a community code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), Article 5(1).
- ⁵⁴ UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II, 22 October 2013.
- ⁵⁵ Eurostat, "Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded)," updated 19 May 2015.
- ⁵⁶ Free-border area between EU Member States (with the exclusion of Ireland, the UK, Bulgaria, Croatia and Romania), Iceland, Norway and Switzerland.
- ⁵⁷ Eurostat, "Third Country Nationals Found to be Illegally Present - Annual Data (rounded)," updated 20 August 2015.
- ⁵⁸ European Union, Council Directive 2002/90/EC on 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, Article 1(1) (a).
- ⁵⁹ Idem. Article 1(2).
- ⁶⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them (Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights, 2014).
- ⁶¹ European Union, Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council on 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Article 8(3).
- ⁶² European Union Agency for Fundamental Rights, Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of Persons Engaging with Them.
- ⁶³ Eurostat, "Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded)".
- ⁶⁴ European Commission, "Mauritania: new measures to combat illegal immigration towards the EU". Brussels, 10 July 2006.
- ⁶⁵ Arrêté du ministre de l'intérieur n° 505-12 du 13 février 2012 fixant les documents devant être produits pour bénéficier des dispositions de l'article 17 de la loi n° 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et à l'immigration irrégulière. Bulletin officiel, 2012-03-15, n° 6030, p. 429.
- ⁶⁶ A. Arrach, "The Moroccan new immigration policy and the constitutional protection of fundamental human rights of migrants".
- ⁶⁷ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, "UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy," 8 October 2012.
- ⁶⁸ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), Article 13 (2).
- ⁶⁹ European Union, Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (recast), Chapter III.

⁷⁰ European Council on Refugees and Exiles, “Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation”.

⁷¹ European Union, Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), Article 9 (1).

⁷² Elspeth Guild, “The Europeanisation of Europe’s Asylum Policy,” *International Journal of Refugee Law* 18(3-4): 637.

⁷³ European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013), 34.

⁷⁴ European Council on Refugees and Exiles, “Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation,” April 2009.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ European Commission, “Commission Staff Working Document on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints,” 27 May 2015.

⁷⁷ *The Guardian*, “European Regulation Leaves Asylum Seekers with their Fingers Burnt,” 7 October 2011.

⁷⁸ Caritas Europa, “Recommendations for the Development of Safe and Legal Paths to Protection in the European Union,” 19 November 2014.

⁷⁹ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, “UN refugee agency welcomes Brazil announcement of humanitarian visas for Syrians,” 27 September 2013. U.S. Library of Congress, “Brazil: No More Visa Cap for Haitian Citizens,” 3 May 2013.

⁸⁰ European Union, Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council on 15 March 2006 establishing a community code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), Article 5(4)(c); European Union, Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13

July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), Articles 19(4) and 25(1).

⁸¹ Ila Iben Jensen, “Humanitarian Visas: Option or Obligation?” Study for Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, September 2014.

⁸² UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook* (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2011), 9.

⁸³ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*.

⁸⁴ European Union, DECISION No 281/2012/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 March 2012, amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme ‘Solidarity and Management of Migration Flows,’; European Resettlement Network, “Resettlement, Relocation or Humanitarian admission?”

⁸⁵ UNHCR, *EU Resettlement Fact Sheet*.

⁸⁶ Williamson and Sunderland, “Shipwrecked: No Easy Fix For Europe’s Asylum Policy”.

⁸⁷ Caritas Internationalis, “The Female Face of Migration”, February 2012.

⁸⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011).

⁸⁹ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, “Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders,” A/69/CRP.1, 23 July 2014.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, adopted 14 December 1950, entered into force 28 July 1951, Article 33(1).

⁹³ European Union, *Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU)*, Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>; European Union, *EU Charter of Fundamental Rights*.

⁹⁴ Eurostat, “Third country nationals who have left the territory by type of return and citizenship,” updated on 24 June 2015.

⁹⁵ European Court of Human Rights, *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (Application no. 27765/09), 23 February 2012.

⁹⁶ Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, Article 3.

⁹⁷ European Court of Human Rights, *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, concurring opinion of Ju-

dge Pinto de Albuquerque.

⁹⁸ European Court of Human Rights, Case *Khlaifia and Others v. Italy* (No. 16483/12), 1 September 2015; Frenzen, Niels, “ECtHR: Italy’s Use of Summary Procedures to Return Tunisian Migrants Constituted Unlawful Collective Expulsion,” 3 Sept. 2015.

⁹⁹ European Court of Human Rights, *Khlaifia and Others v. Italy*, §156.

¹⁰⁰ European Council on Refugees and Exiles, “Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM (2015) 452).”

¹⁰¹ DIRECTIVE 2013/32/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).

¹⁰² European Council on Refugees and Exiles, “Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM (2015) 452).”

¹⁰³ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, “UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy”.

¹⁰⁴ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, “Turkey-EU cooperation on migration must prioritise human rights – UN expert,” 2 July 2012.

¹⁰⁵ European Council on Refugee and Exiles, “ECRE Comments on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin and amending the recast Asylum Procedures Directive (COM (2015) 452),” 2.

¹⁰⁶ *Idem*, 3.

¹⁰⁷ *Idem*, 3 and 8.

¹⁰⁸ *Idem*, 12.

¹⁰⁹ Caritas Europa: Comments on the European Commission’s Green Paper on the Right of Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC) COM (2011) 735final.

¹¹⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the right to Family Reunification (COM (2008) 610 final), p. 2.

¹¹¹ Migration and Home Affairs, European Commission: Family Reunification.

¹¹² Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the right to Family Reunification (COM (2008) 610 final), p. 14.

¹¹³ *Idem.*, p. 20.

¹¹⁴ *Idem.*, p. 3.

¹¹⁵ Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC) (COM (2011) 735 final).

¹¹⁶ European Legal Service, Summaries of Important Judgments, C-540/03 *European Parliament v Council*, judgment of 27.6.2006.

¹¹⁷ European Commission Legal Service, C-540/03 *European Parliament v Council*, judgment of 27.6.2006, Immigration policy – Right to family reunification of minor children of third country nationals – Directive 2003/86/EC – Protection of fundamental rights.

¹¹⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the right to Family Reunification (COM (2008) 610 final), p. 3.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification (COM (2014) 210 final).

¹²¹ UNHCR: Refugee Family Reunification: UNHCR’s Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC).

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ European Policy Center, Conditions for Family Reunification under Strain, A Comparative Study in nine EU Member States. November 2011.

¹²⁵ European Network Against Racism, Comments of the European Network Against Racism regarding the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union.

¹²⁶ Galya B. Ruffer, Pushed beyond recognition? The liberality of family reunification policies in the EU, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(6): 2011, 947.

¹²⁷ Reinhard Schweitzer, A Stratified Right to Family Life? Patterns and Rationales behind Differential Access to Family Reunification for Third-Country Nationals Living within the EU. Working Paper No. 70, Sussex Centre for Migration Research, March 2014.

¹²⁸ UNHCR Statement ahead of the Justice and Home Affairs Council meeting, 8 - 9 October 2015.

¹²⁹ European Union, Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

¹³⁰ As noted in a report by the EU Fundamental Rights Agency.

¹³¹ Frontex, "The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU". Warsaw, August 2009.

¹³² Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, PICUM's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe (Brussels: PICUM, 2010).

¹³³ European Union Agency for Fundamental Rights, Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them.

¹³⁴ International Labour Organisation, "ILO Global Estimate of Forced Labour, Results and methodology", 2012.

¹³⁵ Caritas Internationalis, "The Female Face of Migration".

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, Criminalisation of migrants in an irregular si-

uation and of persons engaging with them.

¹³⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011).

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Council of Europe, "Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications: Issue Paper commissioned and published by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights," 4 February 2010.

¹⁴² United Nations General Assembly, "Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau," Human Rights Council 23rd Session, A/HRC/23/46.

¹⁴³ European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011).

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Elizabeth Ferris, Kemal Kirisci, and Salman Shaikh, Syrian Crisis: Massive Displacement, Dire Needs and a Shortage of Solutions (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2013), pp. 51-52.

¹⁴⁶ UNHCR, "UNCHR urges Europe to do more to help Syrian refugees," 11 July 2014.

Finito di stampare per conto di
Tau Editrice Srl - Todi (PG)
nel mese di maggio 2016