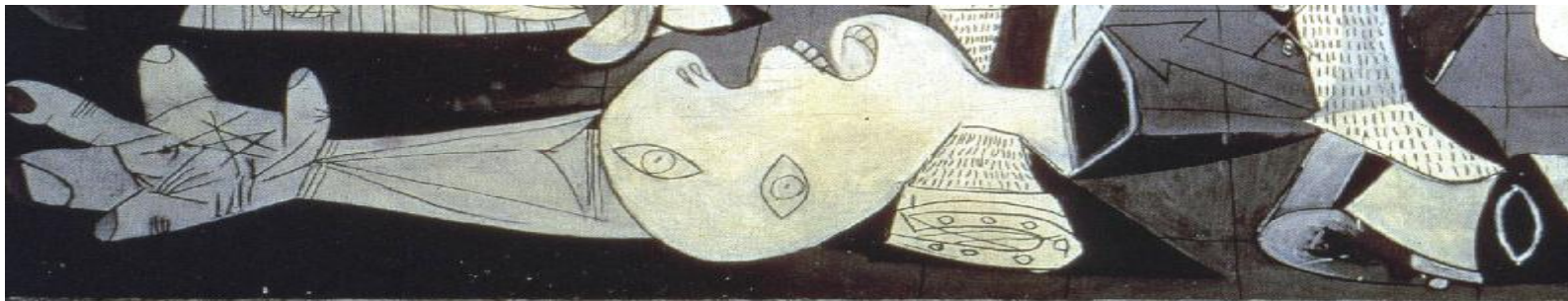


Riflessioni per una legislazione in materia di politiche migratorie in Europa più giusta ed efficace

6° European Congress on tropical medicine and international health Verona

Gianfranco Schiavone (ASGI)



Traffico di esseri umani

- p Il traffico degli esseri umani» o «traffico delle persone» possiamo individuare un *nuovo mercato criminale, consistente nel reclutamento, nell'illecito trasferimento - e nella successiva introduzione, prevalentemente per fini di lucro, di una o più persone, dal territorio di uno stato ad un altro ovvero all'interno dello stesso stato.*

Lo smuggling

- Lo *smuggling of migrants*, consiste nel favoreggiamento organizzato dell'immigrazione clandestina mentre il *trafficking in human beings* è finalizzato allo sfruttamento successivo delle persone trafficate
- Anche se il confine tra smuggling e trafficking è labile è importante mettere in rilievo come nel traffico internazionale di persone lo smuggling, ossia la richiesta di prestazioni di viaggio da parte di un migrante che ha un proprio progetto migratorio rappresenta oggi una quota così grossa di entrate economiche da parte delle agenzie criminali internazionali, da risultare l'attività prevalente

Smuggling 2

- ▶ Gli anni 90 sono stati caratterizzati da una vera e propria “esplosione”, del fenomeno criminale dello “smuggling” di migranti verso l’Europa (vedi periodici rapporti di diverse agenzie quali IOM e Antislavery International)
- ▶ Lo smuggling rappresenta un problema internazionale di prima grandezza sotto il profilo criminale in ragione della potenza economica delle organizzazioni che lo gestiscono, della connessione con altri traffici illeciti e dei legami di collaborazione di fatto con le autorità formali di molti paesi di transito
- ▶ Il traffico degli esseri umani, inoltre, costituisce una delle forme più evidenti e drammatiche di violazione dei diritti umani.

Alcuni interrogativi

- Ⓟ E' possibile ripensare l'attuale modello di politiche migratorie in Europa, basato su una sostanziale chiusura o forte restringimento dei canali regolari di ingresso?
- Ⓟ Si tratta di un approccio comunque efficace, ovvero che ha funzionato nel ridurre gli arrivi?
- Ⓟ Si tratta di un approccio che ha salvaguardato la vita e la salute dei migranti?
- Ⓟ Si tratta di un approccio che ha prodotto più o meno sicurezza?

Lo smuggling e le politiche migratorie. Quale connessione?

- p** Gli unici strumenti di contrasto al traffico internazionale di persone sono rappresentati dalle attività di polizia e dalle connesse attività giudiziarie?
- p** Possiamo davvero ritenere che non sia possibile incidere sullo smuggling anche attraverso la scelta di diverse politiche migratorie?

Una riflessione

- p Il restringimento delle vie legali di entrata nei paesi sviluppati, iniziato a partire dalla seconda metà degli anni settanta hanno posto le basi per la nascita di questo nuovo e florido mercato criminale, il traffico degli esseri umani, organizzato e strutturato come una vera e propria *industria dell'ingresso clandestino*.
L'incontro tra la *domanda di trasporto assistito degli aspiranti migranti e l'offerta di specifici servizi illegali (trasporto, documentazione falsa, alloggi, ecc.)*, da parte di organizzazioni criminali, ha rapidamente trasformato un mercato degli ingressi illegali organizzato su basi artigianali, in un mercato criminal-imprenditoriale gestito su basi internazionali. (dalla relazione della on. Tana De Zulueta al Comitato parlamentare antimafia, 2005)



Verso possibili alternative.

Una prima distinzione “debole” ma pur sempre necessaria

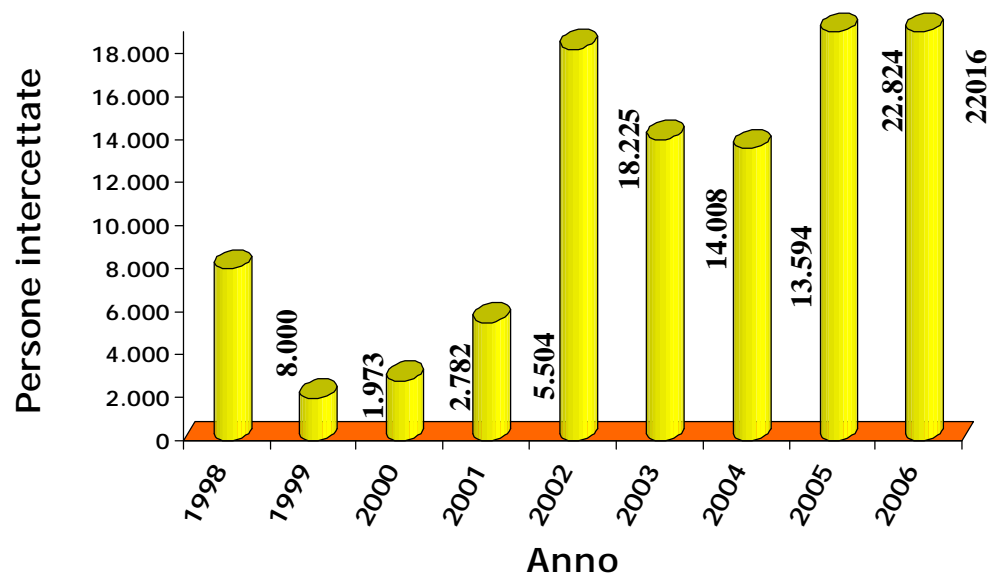
- Migrazioni “spontanee”, ovvero frutto di un progetto migratorio della persona (ancorchè intesa come soggetto sociale, ossia componente di una comunità)
- Migrazioni forzate (accesso alla protezione internazionale)
- Presenza di “flussi misti” negli arrivi irregolari specie via mare

LA STRAGE NEL MEDITERRANEO

Nel Canale di Sicilia tra la Libia, l'Egitto, la Tunisia, Malta e l'Italia le vittime sono **4.176**, tra cui **3.056 dispersi**.

Fortress Europe

Nel Mar Mediterraneo e nell'Oceano Atlantico verso le Canarie sono annegate **10.816** persone.



Gli sbarchi

nel 2008

14.585

Nel 2009

17.585

L'efficacia degli canali di ingresso regolare.

Il caso italiano (1)

- Presupposti dell'attuale normativa sugli ingressi:
 - programmazione periodica di quote numeriche di ingresso – incrocio virtuale, a distanza, di una domanda e di un'offerta di lavoro
 - estrema lunghezza ed incertezza sulla procedura
 - non esistenza di un meccanismo di incontro diretto tra domanda ed offerta di lavoro
 - non esistenza di un meccanismo di “adesione” al progetto migratorio della persona, in presenza di determinate condizioni e garanzie

(2)

- In mancanza di un efficace canale di ingresso regolare la maggioranza degli immigrati presenti per lavoro in Italia sono:
 - stati regolarizzati attraverso periodici provvedimenti di regolarizzazione (fino ad oggi si stima siano 1,5 milioni – dati Caritas)
 - hanno fatto un “finto” ingresso in Italia grazie alla programmazione delle quote di ingresso annuale (in realtà si trovavano già in Italia e sono “emersi”) al momento in cui è stato riconosciuto loro il diritto di ingresso

(3)

- Ad esclusione di alcune categorie (ricongiungimenti familiari, conversioni di permessi di soggiorno, asilo et.) la gran maggioranza degli stranieri che oggi vivono regolarmente in Italia e contribuiscono alla sua ricchezza materiale e culturale sono stati "clandestini" per un periodo più o meno lungo della loro esperienza migratoria

Le conclusioni della Commissione “ De Mistura”

- p Istituita dal Ministero dell'Interno con proprio decreto, nel giugno 2006, ha depositato il proprio rapporto pubblico il 31 gennaio 2007 dopo avere visitato tutti i centri per stranieri presenti in Italia (sia quelli di espulsione che quelli di accoglienza) ed avere elaborato migliaia di dati
- p La commissione, composta da 9 componenti, tra cui figure di esperti indipendenti e delegati dell'amministrazione centrale, era presieduta dall'ambasciatore ONU S. De Mistura
- p Il rapporto della Commissione è stato totalmente disatteso

De Mistura

Il superamento del modello attuale

La Commissione *ritiene* vada superato un approccio al fenomeno che appare prevalentemente repressivo e punitivo e che considera la presenza dell'immigrato irregolare esclusivamente e indiscriminatamente come una minaccia. La Commissione *ritiene* che l'equilibrio del sistema si potrebbe raggiungere cercando di conciliare il legittimo interesse dello Stato di controllare le proprie frontiere, di far rispettare la legge e di difendere la sicurezza e l'ordine pubblico, con le aspirazioni della persona straniera a realizzare un proprio possibile progetto migratorio.

Il circuito vizioso delle espulsioni

- p Nella legislazione vigente la gran parte delle condizioni di irregolarità di soggiorno trovano come unica risposta l'espulsione.; Si ingenera così una spirale caratterizzata dalla produzione continua di provvedimenti espulsivi che risultano ben difficilmente eseguibili sia in ragione del loro numero eccessivo, sia in ragione del generarsi di un circolo vizioso di contrapposizione tra la Pubblica Amministrazione e lo straniero il quale, vedendosi sovente preclusa ogni altra possibilità di emersione o di "uscita" e non potendo adottare con convenienza un comportamento di trasparenza e di collaborazione con le Autorità, mette in atto diverse strategie di resistenza, prime tra tutte, l'occultamento dell'identità.***

Il sistema della detenzione finalizzata all'espulsione

- p** La Commissione ritiene in particolare che il sistema attuale di trattenimento:
 - |** non risponde alle complesse e problematiche esigenze del fenomeno
 - |** non consente una gestione razionale dell'immigrazione irregolare
 - |** presenta forti criticità sotto il profilo delle garanzie dei diritti umani
 - |** comporta gravi disagi alle forze dell'ordine, nonché sofferenze umane e frustrazioni alle persone trattenute
 - |** comporta costi elevatissimi con risultati non commisurati

In particolare il sistema attuale è irrazionalmente indifferenziato in quanto prevede la medesima sanzione (l'espulsione) in presenza di situazioni totalmente differenti per gravità e rilevanza sociale

Le proposte alternative. Di chi?

- Conclusioni della Commissione De Mistura
- Raccomandazioni e proposte presentate da parte dell'ASGI e da parte di Magistratura Democratica (www.asgi.it)
- Proposte contenute nel disegno di legge di riforma del d.lgs 286/98, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007

Alcune proposte (1)

- p 1. Prevedere canali di ingresso regolare per ricerca di lavoro, subordinando l'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno a determinate garanzie fornite dallo straniero che vuole realizzare il suo progetto migratorio (garanzie di tipo economico, fornite dall'interessato o da terzi, certezza dell'identità)

(2)

p 2. Flessibilità nel valutare il raggiungimento degli obiettivi di integrazione sociale – assenza di automatismi

- attenzione alla “irregolarità di ritorno” (overstayers)

Per questa prima categoria si ritiene vada - prima di ogni altro intervento – trovata una soluzione di regolarizzazione, trattandosi di persone che hanno già vissuto e lavorato nel nostro paese e che sono cadute in clandestinità solo in un secondo momento a causa dello scadere del titolo di soggiorno. Per loro si dovrebbero immaginare percorsi di regolarizzazione da realizzarsi con il coinvolgimento di enti locali e associazioni. L’inserimento in tali percorsi sospenderebbe l’emanazione del provvedimento di allontanamento (conclusioni della Commissione De Mistura)

(3)

-

- p 3. regolarizzazione delle situazioni di fatto comunque meritevoli (protratta permanenza, situazioni di salute, età et)

- p 4. Priorità alla scelta del rimpatrio volontario, che deve essere comunque sempre possibile prima dell'adozione del provvedimento di allontanamento forzato (programmi di supporto al reinsediamento nel paese di origine, possibilità di nuovi ingressi programmati)

(4)

- p 5. Gradualità delle misure di allontanamento in caso di tardiva collaborazione
- p 6. Differenziazione delle misure in ragione della presenza di reati penali di una certa gravità evitando tuttavia automatismi e valutando l'eventuale percorso di reinserimento sociale durante la pena

E la programmazione degli ingressi?

- p Il modello dell'ingresso per ricerca di un inserimento socio-lavorativo è assolutamente compatibile con una programmazione degli ingressi che comunque può sia stabilire delle quote massime di ingressi, sia privilegiare determinate mansioni o aree geografiche
- p La differenza con il modello attuale consiste nel fatto che la programmazione non è più astratta e priva di alcuna concretezza, ma tiene conto del progetto migratorio della persona
- p Il modello proposto richiede una capacità di presenza attiva, con campagne informative adeguate e personale amministrativo consolare nei paesi di provenienza

E la sicurezza?

- Il modello proposto risulta assolutamente più efficace nel contrasto all'irregolarità in quanto:
 - si basa su un meccanismo selettivo: prevede che le operazioni di allontanamento coattivo si attuino solo in casi strettamente necessari e numericamente ridotti
 - rende più agevoli gli allontanamenti (in ragione dell'identificazione certa degli stranieri)
 - rende minore (o forse anche del tutto superabile) il ricorso alla detenzione amministrativa (comunque contenendo i tempi) che tanti gravissimi problemi etici e giuridici sta ponendo in tutta Europa

Il contrasto al traffico di esseri umani nel nuovo approccio

- p** L'effettivo accesso a canali praticabili di ingresso regolare costituisce un potente elemento di concorrenza ai servizi offerti dal mercato criminale che si vedrebbe sottratte, seppure gradualmente, quote molto consistenti di mercato, con conseguente diminuzione della importanza e delle ramificazioni dell'organizzazione
- p** Diminuzione dei flussi misti

Le migrazioni forzate

- E' pensabile un approccio nuovo anche alle migrazioni forzate, ovvero intervenire con strumenti e procedure che possano maggiormente tutelare i rifugiati prima del loro arrivo nei paesi di asilo?
- In altri termini come "avvicinare" la protezione?

Alcune premesse

- p Il diritto di asilo si sostanzia in primo luogo in un diritto di accesso alla protezione garantita dal paese al quale la persona si rivolge. Ciò comporta, in linea generale, che la procedura di riconoscimento del diritto alla protezione avvenga sotto la piena giurisdizione dello Stato adito
- p Procedure di esternalizzazione del diritto d'asilo (nel senso di procedure che in via ordinaria prevedano di esaminare le domande di asilo rivolte ad un determinato paese fuori dai suoi confini e quindi dalla sua giurisdizione), appaiono non sostenibili sotto il profilo giuridico e pratico



Una discussione internazionale su...

⌘ E' aperta una riflessione internazionale su:

⌘ Procedure di reinsediamento

⌘ Procedure di ingresso protette

Il reinsediamento

- p Si tratta di una delle tradizionali e più antiche “soluzioni durature” (secondo la definizione UNHCR)
- p Nell'UE si tratta di una soluzione assai poco praticata e che senza dubbio andrebbe incrementata

Tuttavia va chiarito che in nessun caso il reinsediamento può essere una procedura sostitutiva al diritto di accesso diretto dei rifugiati al territorio dello stato al quale chiedono protezione, ma si tratta di una soluzione aggiuntiva che mira e tutelare i casi più vulnerabili e a ridurre la pressione in alcune circostanze

Procedure di ingresso protette

- Si tratta di una ipotesi allo studio
- A mio avviso, questa procedura difficilmente può essere una soluzione generalizzata. Può essere utile rispetto a situazioni specifiche (es: ricongiungimento familiare, casi specifici)

Assicurare un effettivo rispetto del principio di non refoulement

ARTICOLO 33 – DIVIETO DI ESPULSIONE O DI RESPINGIMENTO (REFOULEMENT)

“NESSUNO STATO CONTRAENTE POTRA' ESPELLERE O RESPINGERE (REFOULER) – IN NESSUN MODO – UN RIFUGIATO VERSO LE FRONTIERE DEI LUOGHI OVE LA SUA VITA O LA SUA LIBERTA' SAREBBERO MINACCIATE A CAUSA DELLA SUA RAZZA, DELLA SUA RELIGIONE, DELLA SUA NAZIONALITA', DELLA SUA APPARTENENZA AD UNA DETERMINATA CATEGORIA SOCIALE O DELLE SUE OPINIONI POLITICHE”



**Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti
dell'Uomo e delle libertà fondamentali**
(Roma, 4 novembre 1950) ratificata dall'Italia con L. 4.08.55 n. 848

p Art. 3 – divieto di tortura

**Nessuno può essere sottoposto a tortura né
a pene o trattamenti disumani o
degradanti**

Applicazione dell'art. 3 CEDU nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo

- La disposizione si applica a tutte le azioni che possono avere come conseguenza diretta o indiretta che la persona interessata sia esposta al rischio concreto di essere esposto a un rischio concreto di tortura o di trattamento disumano e degradante
- L'art. 3 non prevede nessuna ipotesi di deroga o di non applicazione

Altre convenzioni

- p L'art. 3 (1) della **Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti inumani e degradanti** che dispone *"Nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura."*
- p Anche l'interpretazione dell'art. 7 del **Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici**, data dal Comitato per i Diritti Umani con il *General Comment n. 20: Art. 7 (10/03/1992)*, si muove nella medesima ottica, affermando al par. 9 che *"Gli Stati parte non devono esporre gli individui al pericolo di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti al ritorno in un altro Paese, a seguito della loro estradizione, espulsione o refoulement"*.

La natura di obbligo inderogabile del principio di non refoulement e sua applicazione extraterritoriale

- p Alla luce dei criteri previsti dal diritto internazionale per l'interpretazione dei trattati e delle recenti evoluzioni dottrinali e giurisprudenziali in materia è ormai da ritenersi che l'applicabilità del principio di *non-refoulement* non possa dirsi limitata dal dato territoriale. L'obbligo di non respingimento grava, infatti, sugli Stati, ovunque essi esercitino in modo effettivo la propria giurisdizione, anche al di fuori del proprio territorio; quindi, anche quando operino alle frontiere, in mare aperto e nel caso in cui operino sul suolo di uno Stato terzo (che ciò avvenga con l'autorizzazione di quest'ultimo o meno).

Controllo delle frontiere e rispetto del principio di non refoulement

p .

L' art. 9 par. 1 del **Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite** contro il crimine organizzato transnazionale (**Palermo, 2000**) relativo al traffico di immigrati via terra, mare e aria prevede, *inter alia*, che lo Stato che adotta misure per prevenire il traffico illecito di migranti ha tra l'altro l'obbligo di garantire la sicurezza ed i diritti umani delle persone trasportate. Lo stesso Protocollo prevede, altresì la non interferenza di tali diritti e obblighi con quelli derivanti da altre fonti di diritto internazionale, compresa la Convenzione relativa allo *status* dei Rifugiati del 1951.

Accesso effettivo alle procedure

Direttiva 2005/CE/85

- diritto del richiedente asilo ad avere *“un accesso effettivo alle procedure”*, di disporre di *“sufficienti garanzie procedurali per far valere i propri diritti in ciascuna fase della procedura”*
- *diritto di rimanere in attesa della decisione dell'autorità accertante*.

Una riflessione sull'applicazione del principio di non refoulement e sulle carenze procedurali

- Ⓟ C'è il serio rischio che il principio di non refoulement sia trattato come una sorta di "raccomandazione" invece che come principio giuridico fondamentale
- Ⓟ C'è una mancanza di norme applicative del principio di non refoulement?
- Ⓟ Mancano procedure indipendenti di controllo?
- Ⓟ Quali possono essere le sanzioni alla violazione del principio di non refoulement e come vengono accertate?
- Ⓟ C'è una grave carenza di dibattito e studio, nell'Unione Europea, su questi temi

Sul piano culturale

- Viviamo un periodo di crisi del diritto d'asilo sul piano culturale e sociale
- C'è bisogno, accanto alle campagne di contrasto alla xenofobia e al razzismo di una forte campagna europea di sostegno e difesa del diritto d'asilo



Costituzione della Repubblica Italiana

art. 10 comma 3

**LO STRANIERO, AL QUALE SIA IMPEDITO
NEL SUO PAESE L'EFFETTIVO ESERCIZIO
DELLE LIBERTA' DEMOCRATICHE
GARANTITE DALLA COSTITUZIONE
ITALIANA, HA DIRITTO D'ASILO NEL
TERRITORIO DELLA REPUBBLICA,
SECONDO LE CONDIZIONI STABILITE
DALLA LEGGE**



Contatti

p www.asgi.it

p gianfrancoschiavone@gmail.com