

21 LUGLIO 2017

I programmi di (sviluppo e)
protezione regionale dell'Unione
europea: uno strumento efficace per i
rifugiati africani?

di Giuseppe Morgese
Ricercatore di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Bari Aldo Moro



I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*

di Giuseppe Morgese

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Sommario: 1. Introduzione. 2. I programmi di protezione regionale. 3. *Segue:* il PPR “pilota” per la zona dei Grandi Laghi africani. 4. *Segue:* i PPR per il Corno d’Africa e il Nord Africa. 5. I nuovi programmi di sviluppo e protezione regionale e la loro attuazione in Africa. 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nel quadro del più ampio fenomeno dei flussi migratori dall’Africa verso l’Europa, in questa sede si esamineranno i programmi di (sviluppo e) protezione regionale (PPR/PSPR) che l’UE ha avviato, dal 2005, con l’obiettivo di incrementare la capacità delle regioni d’origine e/o di transito dei rifugiati ai fini della loro migliore protezione¹.

Premessi cenni alla dimensione esterna della politica europea di asilo, si analizzeranno i caratteri principali dei PPR per poi passare a quelli predisposti nel continente africano: il PPR “pilota” in Tanzania nella zona dei Grandi laghi e i due PPR nel Corno d’Africa e nel Nord Africa. Di seguito si esamineranno i nuovi PSPR, recentemente avviati, che tengono conto della necessità di migliorare anche lo sviluppo socioeconomico dei territori in cui vanno a operare. Infine, si svolgeranno alcune considerazioni sull’efficacia di tali programmi per rifugiati e richiedenti protezione africani.

I PPR/PSPR si collocano tra le iniziative “esterne” del sistema europeo comune di asilo (SECA). Negli anni, l’Unione europea ha affiancato agli strumenti a valle dei movimenti di rifugiati (operanti, cioè, quando costoro sono in prossimità o sul suolo europeo) alcune iniziative di carattere cooperativo con i Paesi terzi di primo asilo o di transito, con l’obiettivo di fornire protezione a quei rifugiati prima che giungano sul territorio

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In questo senso si esprime la comunicazione della Commissione del 1° settembre 2005, *relativa ai programmi di protezione regionali*, COM (2005) 388 def., par. 5.

europeo evitando loro viaggi pericolosi attraverso il deserto e il Mediterraneo; a questa finalità, certamente lodevole, si aggiunge quella di contenere, o quanto meno regolamentare, l'afflusso per ragioni (vere o percepite) di sostenibilità politica e sociale negli Stati membri.

La dimensione esterna del SECA prende le mosse dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1997 e dall'approvazione del Programma di Tampere del 1999. In quest'ultimo si affermava la necessità, da un lato, di elaborare "politiche comuni in materia di asilo" in modo da offrire "garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea"²; dall'altro, di sviluppare il partenariato coi Paesi terzi assicurando "una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne" dell'UE e degli Stati membri³; dall'altro ancora, di attivarsi per "una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi" (orientata, però, soprattutto al controllo delle frontiere e dell'immigrazione irregolare)⁴.

Al Programma di Tampere, non particolarmente dettagliato in materia di asilo, faceva seguito una proposta del Regno Unito concernente "nuovi approcci" per la cooperazione coi Paesi terzi, che avanzava l'ipotesi di creare *transit processing centres* e *regional protection zones* orientando il dibattito nel senso della "esternalizzazione" dell'esame delle domande di asilo⁵. La Commissione europea rispondeva, al contrario, di voler basare ogni

² Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, par. 3. Sull'evoluzione della dimensione esterna del SECA, v. C. RODIER, *Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies*, 2006, reperibile *online*; G. MORGESE, *Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in *Gli stranieri*, 2011, p. 155; V. MORENO-LAX, *The External Dimension of the Common European Asylum Policy System After Stockholm. In Need of a Comprehensive Approach to Access International Protection in the EU*, in C. GORTÁZAR – M.-C. PARRA – B. SEGAERT – C. TIMMERMAN (eds.), *European Migration and Asylum Policies: Coherence or Contradiction?*, Bruxelles, 2012, p. 99; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365; P. GARCÍA ANDRADE – I. MARTÍN, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2015, reperibile *online*; P. DE BRUYCKER – L. TSOURDI, *Building the Common European Asylum System beyond legislative harmonization: practical cooperation, solidarity and external dimension*, in V. CHÉTAIL – P. DE BRUYCKER – F. MAIANI (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden, 2016, p. 473, p. 477 ss.; e A. PAPADOPOULOU, *EU External Cooperation and Global Responsibility Sharing: Towards an EU Agenda for Refugee Protection*, ECRE Policy Paper, 2017, reperibile *online*, p. 13.

³ Conclusioni di Tampere, par. 11.

⁴ *Ivi*, par. 22-27.

⁵ V. il documento dello UK Home Office, *A new vision for refugee*, February 2003, e la successiva versione presentata dal Governo del Regno Unito al Consiglio europeo del marzo 2003, intitolato *New international approaches to asylum processing and protection*: in argomento si rinvia al lavoro di G. NOLL, *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 303. Sul fenomeno dell'esternalizzazione. v. in generale B. CORTESE, *L'esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 63; M. GARLICK, *The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2006, p. 601, p. 616 ss.; P. PIRRONE, *Esternalizzazione della procedura di accertamento dello status di rifugiato e tutela dei diritti dell'uomo*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto, 2008, p. 215; R.

iniziativa sul rispetto degli obblighi internazionali e, soprattutto, “su un effettivo sistema di ripartizione degli oneri sia all’interno dell’UE che con i paesi terzi ospitanti, e non sul riversare tali oneri su questi paesi”⁶. Tale impostazione veniva specificata in una successiva comunicazione⁷ che puntava sulla creazione di un programma di reinsediamento (*resettlement*)⁸ e sui PPR.

Il Programma dell’Aja del 2004, superando il dibattito sull’esternalizzazione, sottolineava l’importanza di sviluppare il partenariato coi Paesi terzi e di garantire la protezione internazionale nelle regioni di origine e di transito dei richiedenti attraverso i PPR, il reinsediamento e lo sviluppo delle capacità di accoglienza dei Paesi interessati⁹.

La crescente attenzione dell’UE alla dimensione esterna del SECA si ricava anche dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, che ha previsto una specifica base giuridica in materia. Secondo l’art. 78, par. 2, lett. g), TFUE, infatti, il Parlamento europeo e il Consiglio, con procedura ordinaria, possono adottare misure relative al SECA concernenti, tra l’altro, “il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea”. Nel Piano strategico sull’asilo del giugno 2008, la Commissione rafforzava l’approccio multidimensionale¹⁰, ribadito poi nel Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo del successivo ottobre¹¹.

ZAPATA-BARRERO, *The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate*, in *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n. 2/2013, reperibile [online](#).

⁶ Comunicazione della Commissione del 3 giugno 2003, *Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti*, COM (2003) 315 def., p. 12.

⁷ Comunicazione della Commissione del 4 giugno 2004, *relativa all’ingresso gestito nell’Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine: migliorare l’accesso a soluzioni durature*, COM (2004) 410 def.

⁸ Il reinsediamento ha lo scopo di individuare e trasferire persone con evidente bisogno di protezione da un Paese che già le accoglie a un altro Paese: il meccanismo prende le mosse dal riconoscimento della mancata o inadeguata protezione da parte del Paese ospitante, ad es. perché non contraente la Convenzione di Ginevra del 1951 oppure perché non può garantire una soluzione duratura. La comunicazione non dava invece seguito alla proposta dell’UNHCR di istituire procedure di ingresso protetto a livello di UE; si ricorda che le procedure di ingresso protetto consentono di sottoporre la domanda di asilo presso le rappresentanze diplomatiche e consolari del (futuro) Paese ospitante, creando così un canale legale e sicuro (appunto, protetto) di ingresso in quest’ultimo Stato.

⁹ V. il *Programma dell’Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell’Unione europea*, in GUUE C 53 del 3 marzo 2005, par. 1.6.

¹⁰ Comunicazione della Commissione del 17 giugno 2008, *Piano strategico sull’asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell’Unione europea*, COM (2008) 360 def. Nelle intenzioni della Commissione, ci si sarebbe orientati verso il potenziamento delle capacità nazionali dei Paesi terzi, i PPR, il reinsediamento, eventuali procedure di ingresso protetto, l’applicazione più flessibile del regime dei visti e, infine, uno studio di fattibilità del trattamento congiunto delle domande di asilo al di fuori del territorio dell’Unione (par. 5.2).

¹¹ Adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008.

Il Programma di Stoccolma del dicembre 2009¹², adottato in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), prevedeva una specifica macro-area concernente la dimensione esterna dell'asilo e si poneva in linea di continuità con gli strumenti individuati in precedenza¹³. Le indicazioni del Programma di Stoccolma hanno costituito la base per il terzo pilastro dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (*Global Approach to Migration and Mobility* o GAMM)¹⁴ del 2011, dedicato alla promozione della protezione internazionale e al rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo¹⁵.

Un'accelerazione in materia è stata impressa, a partire dal 2015, con l'avvio di iniziative per affrontare la c.d. "crisi dei rifugiati", derivante dai concomitanti eventi del tragico conflitto in Siria e dell'instabilità successiva alla "primavera araba" nell'Africa settentrionale¹⁶. Per far fronte agli aumentati flussi, infatti, l'Unione ha

¹² *Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo dell'11 dicembre 2009.

¹³ Vi si ribadiva, infatti, l'importanza dello sviluppo delle capacità dei Paesi terzi, dei PPR, del programma di reinsediamento, del rafforzamento del sostegno all'UNHCR e, infine, dello studio di nuovi approcci per l'accesso alle procedure di asilo nei Paesi di transito dei richiedenti.

¹⁴ Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2011, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM (2011) 743 def. Il GAMM rappresenta il quadro strategico della politica migratoria esterna dell'UE e ha l'obiettivo di affrontare in modo globale ed equilibrato le questioni di migrazione e mobilità con i Paesi terzi, predisponendo un legame tra gli incentivi allo sviluppo e il contenimento dei flussi migratori (c.d. "more for more"). Esso è l'evoluzione del precedente Approccio globale in materia di migrazione (*Global Approach to Migration* o GAM) di cui all'allegato I delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, doc. 15914/05. Sul GAMM e sul nesso tra cooperazione allo sviluppo e migrazioni v. P. GARCIA ANDRADE, *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 263; G. PAPAGIANNI, *Forging an External EU Migration Policy: From Externalisation of Border Management to a Comprehensive Policy?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 283 ss.; M. GUIDI, *L'Unione europea alla ricerca della sinergia "ottimale" tra migrazione e sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale*, in F. CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, p. 23.; F. FERRI, *Convergenza delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea e accordi con Stati terzi*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2016, p. 39; D. VITIELLO, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, *ivi*, p. 9.

¹⁵ Questo pilastro del GAMM si concentra sul rafforzamento dei sistemi di asilo dei Paesi terzi, sull'aumento dei PPR e sull'incremento del reinsediamento. C'è però da dire che nei partenariati per la mobilità (*Mobility Partnerships*) conclusi tra l'UE e alcuni Paesi terzi – modello di cooperazione tipico del GAMM – la componente dedicata all'asilo risulta meno sviluppata di altre parti: in argomento, v. A. PAPADOPOULOU, *EU External Cooperation*, cit., p. 13.

¹⁶ Sulla crisi dei rifugiati del 2015 e le iniziative successive, v., tra gli altri, G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2015, p. 33; C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701; G. MORGESE, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2015, p. 15; G. CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 221 ss.; V. CHETAIL, *Looking Beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System*, in *Journal européen des droits de l'homme*, 2016, p. 584; A. J. MENEZES, *The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and*

adottato l'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015¹⁷ che si caratterizza per azioni immediate dirette a far fronte all'emergenza e per iniziative a medio termine. Nella materia di cui si tratta, l'Agenda non si discosta granché dal GAMM e dai documenti precedenti, limitandosi a sottolineare l'opportunità di incrementare il reinsediamento, di creare o rafforzare i rinominati programmi di sviluppo e protezione regionale, di istituire un centro pilota multifunzionale in Niger¹⁸ e di inserire la tematica nel più ampio quadro della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE.

Tra le iniziative successive all'Agenda si ricordano una comunicazione sull'azione esterna dell'UE¹⁹; la creazione di un "Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana" (*Madad Fund* o *EUTF Madad*)²⁰; la Conferenza ad alto livello sulla rotta del Mediterraneo orientale/Balcani occidentali dell'8 ottobre 2015²¹; il vertice UE-Africa de La Valletta dell'11 e 12 novembre 2015²², il relativo Piano d'azione²³ e l'istituzione del "Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa" (*Emergency Trust Fund for Africa*)²⁴. Merita ricordare anche il vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015, durante il quale è stato concordato un Piano d'azione diretto a intensificare la cooperazione reciproca per affrontare congiuntamente la crisi dei rifugiati²⁵. La cooperazione con la Turchia ha condotto all'approvazione della dichiarazione del 18 marzo

Symptom of the Structural Crisis of European Integration, in *European Law Journal*, 2016, p. 388; B. NASCIMBENE, *Refugees, the European Union and the "Dublin system". The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, n. 1/2016, p. 101; D. THYM, *The "refugee crisis" as a challenge of legal design and institutional legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1545 ss.

¹⁷ Comunicazione della Commissione del 13 maggio 2015, *Agenda europea sulla migrazione*, COM (2015) 240 def.

¹⁸ Con lo scopo non di ricevere le domande di asilo (e così qualificarsi come misura di esternalizzazione), quanto piuttosto di fornire ai migranti informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento in collaborazione tra l'OIM, l'UNHCR e le autorità locali.

¹⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio del 9 settembre 2015, *Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE*, JOIN (2015) 40 def.

²⁰ Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2015, *Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione*, COM (2015) 490 def., allegato 6. Il Fondo è stato inizialmente finanziato per 1 miliardo di euro ripartiti tra UE e Stati, e si occupa di fornire sostegno ai Paesi limitrofi di accoglienza dei rifugiati siriani e alle iniziative di impegno umanitario, di stabilizzazione e di sviluppo all'interno della Siria.

²¹ V. la *High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans route, Declaration*, allegata al doc. 12876/15 del Consiglio UE.

²² V. la *Political Declaration*, reperibile online.

²³ In quest'ultimo, si ripropongono le tradizionali soluzioni dell'incremento delle capacità dei Paesi terzi di primo asilo, di transito e di destinazione, del rafforzamento dei PPR/PSPR, del supporto al reinsediamento e dell'assistenza umanitaria ai Paesi che ospitano migranti forzati.

²⁴ Per una panoramica delle attività del Fondo fiduciario per l'Africa v. il *2016 Annual Report*, reperibile online.

²⁵ A sua volta preceduto dalla decisione, assunta durante il vertice de La Valletta, di istituire uno *Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati* (poi disposto con decisione della Commissione del 24 novembre 2015, n. C(2015) 9500 e successivamente modificato in *Strumento per i rifugiati in Turchia*).

2016, con cui si è dato avvio al “sistema 1:1” per i rifugiati siriani²⁶ in cambio di un’accelerazione della liberalizzazione dei visti per i turchi in UE e dello stanziamento di una significativa somma di danaro.

L’azione esterna dell’UE in materia di asilo deve, oggi, tener conto del Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi, proposto dalla Commissione²⁷ e approvato dal Consiglio europeo del 28 giugno 2016. Il Nuovo quadro di partenariato – largamente influenzato dall’accordo con la Turchia – sottolinea l’importanza di coordinare le risorse dell’UE e degli Stati membri destinate alla cooperazione internazionale per arginare i flussi migratori e aumentare i rimpatri, attraverso la stipulazione di appositi *Migration Compact* con Paesi di volta in volta selezionati²⁸. La finalità, anche in questo caso, è di contenere i movimenti migratori spostando sempre più l’onere in capo a Paesi terzi ritenuti strategici in cambio del trasferimento di ulteriori risorse finanziarie²⁹.

2. I programmi di protezione regionale

I PPR e i nuovi PSPR, che possono ormai essere annoverati tra le misure “tipiche” della dimensione esterna del SECA, sono diretti a fornire soluzioni durature a rifugiati e richiedenti asilo prima che affrontino (parte del o tutto il) pericoloso viaggio verso l’Europa.

L’idea di creare zone extra-UE in cui incrementare le capacità nazionali di asilo era, come si è detto, già presente nel *paper* britannico del 2003. Tuttavia, le *regional protection zones* ivi descritte venivano concepite nella logica dell’esternalizzazione in quanto avrebbero fornito protezione alle persone bisognose solo una volta

²⁶ Nella dichiarazione si prevede il rimpatrio in Turchia di tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalle coste turche alle Isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 e, contestualmente, il reinsediamento di un siriano dalla Turchia nell’UE per ogni siriano rimpatriato in Turchia. In dottrina v., tra gli altri, C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 405, e M. MARCHEGIANI – L. MAROTTI, *L’accordo tra l’Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1-2/2016, p. 59. Sulle ordinanze del Tribunale dell’Unione europea del 28 febbraio 2017, cause T-192, 193 e 257/16, *Stampa e Informazione NF, NG e NM c. Consiglio europeo* – secondo cui la dichiarazione del 18 marzo 2016 non è stata conclusa dall’Unione bensì dai suoi Stati membri – v. E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on NF v. European Council*, in *European Forum*, 15 marzo 2017, reperibile online.

²⁷ Comunicazione della Commissione del 7 giugno 2016, *sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione*, COM (2016) 385 def.

²⁸ Cfr. S. PRESTIANNI, *Le torbide basi economiche dell’esternalizzazione delle politiche di immigrazione e asilo dell’Unione europea in Africa*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2016, p. 74; C. BAULOZ, *The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?*, January 2017, reperibile online, e A. PAPADOPOULOU, *EU External Cooperation*, cit., p. 17.

²⁹ Il Nuovo quadro di partenariato, pertanto, segue la logica “*more for more*” del GAMM. Cfr. R. CORTINOVIS, *Reshaping the External Dimension of EU Asylum Policy: the Difficult Quest for a Comprehensive Approach*, Ismu Paper, January 2017, reperibile online, p. 13.

che fossero state respinte dagli Stati dell'UE perché ritenute immeritevoli di uno *status*: in altri termini, l'ingresso dei rifugiati in simili zone sarebbe avvenuto in un momento successivo a quello negli Stati UE.

Al *paper* del 2003, la Commissione europea ricordava – nella comunicazione COM (2003) 315 – come ogni iniziativa diretta a spostare l'onere dell'accoglienza sui Paesi terzi dovesse essere complementare e non sostitutiva delle responsabilità degli Stati membri in base al SECA e agli obblighi internazionali³⁰. Essendovi peraltro dubbi sulle effettive capacità dei Paesi terzi di fornire protezione effettiva a breve termine, si evidenziava la necessità di un previo considerevole impegno finanziario, dell'assistenza a favore delle infrastrutture e dell'apporto di conoscenze e competenze da parte dell'Unione³¹. Si suggeriva, pertanto, di avviare dei progetti *ad hoc* “nelle regioni che devono affrontare situazioni prolungate relative ai rifugiati, per aumentare la protezione effettiva e ridurre così i movimenti secondari verso gli Stati membri”³².

Nella successiva comunicazione COM (2004) 410, la Commissione, ottemperando al mandato del Consiglio europeo di Salonicco³³, esplorava le possibilità di potenziamento delle capacità di protezione nei Paesi terzi. Basandosi sui progetti finanziati³⁴, si individuavano alcuni minimi elementi sulla base dei quali poter valutare l'esistenza o meno di capacità effettive, in vista di un loro eventuale rafforzamento³⁵.

Seguendo un approccio generale e globale, integrato, equilibrato e differenziato per regione, la comunicazione avanzava l'idea di proporre PPR da elaborare in partenariato con i Paesi terzi delle aree

³⁰ Nel far ciò, la Commissione teneva conto delle critiche al *paper* britannico da parte dell'Alto commissariato per i rifugiati (UNHCR): *amplius* M. GARLICK, *The EU Discussions*, cit., p. 617.

³¹ COM (2003) 315, par. 6.2.2.1.

³² *Ibidem*. A tal fine, si sottolineava la possibilità di utilizzare la linea di bilancio B7-667 dedicata alla “Cooperazione con i paesi terzi nel settore dell'emigrazione”, che nel 2003 ha poi effettivamente finanziato alcuni di quei progetti.

³³ Del 19 e 20 giugno 2003. Il punto 26 delle Conclusioni invitava la Commissione “ad esplorare tutti i parametri che consentono di garantire alle persone bisognose di protezione internazionale un ingresso nell'UE caratterizzato da maggior ordine e controllo e ad esaminare le modalità e i mezzi diretti a potenziare la capacità di protezione delle regioni d'origine, nella prospettiva di presentare al Consiglio, anteriormente al giugno 2004, una relazione generale in cui si suggeriscono le misure da adottare, comprese le ripercussioni giuridiche”.

³⁴ Questi progetti, attuati dall'UNHCR, si erano preoccupati di “individuare le lacune sotto il profilo della protezione, rafforzare la protezione internazionale e l'autonomia per i rifugiati, avviare azioni preparatorie in vista di un piano d'azione globale per gruppi specifici di rifugiati, programmare la protezione in funzione delle esigenze e in seguito dare impulso a capacità di protezione efficaci in paesi specifici, e promuovere istituzioni in materia d'asilo in specifiche regioni di provenienza”: COM (2004) 410, par. 39.

³⁵ Questi elementi erano individuati nell'effettiva adesione dei Paesi terzi agli atti internazionali sulla protezione dei rifugiati; nell'esistenza al loro interno di quadri giuridici in materia di asilo e rifugiati; nella predisposizione di procedure per la registrazione e la documentazione dei richiedenti; in appropriate condizioni nazionali di ammissione, accoglienza e soggiorno; e nel sostegno a favore dell'autonomia e dell'integrazione locale. Per un commento della comunicazione, v. ECRE, *Comments on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin 'Improving Access to Durable Solutions'* COM (2004) 410 final, September 2004, reperibile online.

ritenute strategiche. Questi programmi avrebbero potuto offrire un “armamentario” di misure³⁶ sviluppate e attuate in collaborazione con l’UNHCR, pur rimanendo flessibili, formulati *ad hoc* e in base alle specifiche situazioni, dal carattere non prescrittivo e diretti alla migliore integrazione di tutti gli elementi³⁷. In sostanza, si riconosceva ai PPR il carattere di “principale strumento politico per gestire globalmente situazioni di rifugiato prolungate”³⁸.

Nel Programma dell’Aja³⁹, quindi, il Consiglio europeo invitava la Commissione a “sviluppare programmi di protezione regionali dell’UE nel quadro di un partenariato con i paesi terzi interessati [nelle regioni d’origine] ed in stretta consultazione e cooperazione con l’UNHCR⁴⁰” e a intensificare la cooperazione con i Paesi di transito finalizzata al *capacity building* in materia di asilo e migrazione⁴¹. Su queste basi, la Commissione ha predisposto la citata comunicazione COM (2005) 388 relativa ai programmi di protezione regionale, in cui ha illustrato la propria strategia in materia.

Anzitutto, si conferma la logica alla base dei PPR, e cioè quella di fornire supporto ai Paesi terzi affinché rafforzino le proprie capacità nazionali di asilo in modo da fornire una risposta idonea ai bisogni di protezione internazionale⁴². Si chiarisce, infatti, che il supporto per il *capacity building* fornito dai PPR deve avere la finalità di individuare soluzioni durature per rifugiati e richiedenti protezione, senza quindi sovrapporsi alla risposta tipica dell’aiuto umanitario per le emergenze. Tali soluzioni durature sono il rimpatrio, l’integrazione locale o il reinsediamento: in altri termini, attraverso le azioni di *capacity building* finanziate dall’UE, i Paesi terzi individuati dovrebbero essere in grado di fornire alle persone bisognose di protezione una prospettiva di

³⁶ Ad esempio, azioni per migliorare la capacità di protezione, un programma di registrazione dei richiedenti protezione con tecnologia biometrica, un programma di reinsediamento a livello dell’UE, l’assistenza per migliorare l’infrastruttura locale, l’assistenza in materia di integrazione locale, azioni in materia di migrazione regolare e irregolare, misure per il rimpatrio.

³⁷ COM (2004) 410, par. 52.

³⁸ *Ivi*, par. 59.

³⁹ Si ricorda che, in questo nuovo programma quinquennale, il Consiglio europeo non ha dato sèguito alla prospettiva dell’esternalizzazione dell’esame delle domande di asilo, sostenuta da alcuni Stati membri: ci riferiamo non solo al *paper* britannico del 2003 ma anche alla proposta tedesca del 2004 di istituire dei campi per l’asilo nei Paesi di transito, destinati a ospitare i migranti intercettati in mare prima del loro ingresso nelle acque territoriali dei Paesi UE (v. M. GARLICK, *EU “Regional Protection Programmes”: Development and Prospects*, in M. MAES – M. FOGLETS – C. DE BRUYCKER (eds.), *External Dimension of EU Law and Policy*, Leuven, 2011, p. 371, pp. 374-375). Il vertice UE, al contrario, ha sposato la logica *protection-oriented* della Commissione mediante il partenariato coi Paesi terzi, con le regioni di origine e con quelle di transito dei migranti.

⁴⁰ V. il *Programma dell’Aia*, par. 1.6.2.

⁴¹ *Ivi*, par. 1.6.3.

⁴² Sull’evoluzione del concetto di *asylum capacity building*, v. M. GARLICK, *EU “Regional Protection Programmes”*, cit., pp. 376-377.

soggiorno legale oppure il rientro nei Paesi d'origine (ovviamente in condizioni di sicurezza e dignità) o infine – qualora le prime due non siano realizzabili – il trasferimento in altri Paesi disposti ad accoglierli e in cui possano beneficiare di idonee condizioni di protezione.

La strategia delineata nella comunicazione COM (2005) 388 poneva l'accento sul principio del coordinamento in materia di protezione internazionale, aiuto umanitario e sviluppo⁴³. Detto principio ha anzitutto una declinazione materiale, in quanto richiede che le azioni di *capacity building* dei PPR svolgano una funzione supplementare e integrativa di eventuali lacune di altre attività di assistenza umanitaria e di cooperazione allo sviluppo nei Paesi individuati⁴⁴. Ma esso ha assunto anche una declinazione istituzionale, essendo i PPR stati implementati in forma di attività svolte dall'UNHCR in collaborazione con i Paesi terzi: il coordinamento con l'Alto commissariato ha ridotto i rischi di sovrapposizione con attività già in corso, mentre quello con i Paesi terzi ha consentito di prendere in considerazione – seppur in una misura rivelatasi insufficiente – le esigenze e le peculiarità locali.

Al principio del coordinamento si affiancano quelli della flessibilità, della specificità e dei più ampi benefici. I PPR, infatti, debbono essere “flessibili, orientati alla situazione specifica e conformi alle politiche comunitarie [ora, UE] in materia di aiuti umanitari e sviluppo ed altre attività pertinenti”, oltre che apportare benefici sia ai richiedenti/rifugiati sia al Paese di accoglienza⁴⁵. Se ciò è vero, si capisce come la lista delle azioni ammissibili riportata nella comunicazione sia solo esemplificativa⁴⁶: essa include progetti orientati a migliorare la situazione generale sotto il profilo della protezione; a istituire efficaci procedure di esame dello *status* di rifugiato; a beneficiare direttamente i rifugiati (migliorandone le condizioni di accoglienza) e le comunità locali che li ospitano; a organizzare azioni di formazione sulla protezione internazionale rivolte agli operatori della migrazione e dell'asilo; a svolgere una corretta registrazione dei richiedenti; e, infine, a dare attuazione alla componente del reinsediamento, su base volontaria, negli Stati membri UE⁴⁷.

⁴³ Come peraltro richiesto dal Programma dell'Aja, par. 1.6.2.

⁴⁴ Sulle azioni di protezione nelle regioni d'origine dei rifugiati, già in essere prima dell'avvio della strategia dei PPR, v. F. STEPUTAT, *Refugees, security and development: Current experience and strategies of protection and assistance in the 'region of origin'*, DIIS Working Paper No. 2004-11, reperibile *online*.

⁴⁵ COM (2005) 388, par. 6.

⁴⁶ M. GARLICK, *The EU Discussions*, cit., p. 625, riporta l'opinione secondo cui queste azioni risultavano essere una mera riproposizione, in nuova forma, di contenuti già esistenti.

⁴⁷ Cioè, mettendo a disposizione posti di reinsediamento nell'Unione europea.

Quanto alle risorse per finanziare tali progetti, la comunicazione affermava che i PPR non si sarebbero basati su nuovi finanziamenti, preferendo ricomprendere le relative azioni nei programmi finanziari dedicati alla cooperazione coi Paesi terzi (all'epoca, il programma AENEAS)⁴⁸.

Secondo la comunicazione, i Paesi terzi interessati dai PPR avrebbero dovuto avere due requisiti minimi. In primo luogo, essere situati in regioni di provenienza o di transito delle persone bisognose di protezione: nonostante le differenze esistenti tra regioni d'origine e regioni di transito, che giustificano approcci differenti, la comunicazione affermava la volontà dell'Unione – peraltro già espressa nel Programma dell'Aja – di occuparsi di entrambe le categorie. In secondo luogo, quei Paesi avrebbero dovuto avere capacità nazionali in materia di asilo talmente insufficienti da renderli ammissibili al finanziamento di apposite azioni nell'ambito di un PPR.

Ciò posto, la comunicazione del 2005 sottolineava che la scelta dei PPR “pilota” – quelli della prima fase, per intenderci – avrebbe tenuto conto di particolari situazioni di rifugiato in specifici Paesi terzi⁴⁹, delle disponibilità finanziarie e delle relazioni e strutture di collaborazione esistenti tra l'UE e determinati Paesi o regioni, pur rendendosi necessario individuare aree ben delimitate per non disperdere le risorse.

Sulla base di queste considerazioni – e in particolare, giova sottolinearlo, delle scarse risorse a disposizione⁵⁰ – la Commissione ha individuato, nel breve periodo, due regioni in cui avviare programmi “pilota”⁵¹: la prima regione, di transito, situata nell'area dei nuovi Stati indipendenti occidentali a Est dell'Unione europea (Ucraina, Moldova e Bielorussia)⁵²; la seconda, d'origine, localizzata nell'area dei Grandi Laghi dell'Africa sub-sahariana (Tanzania). Nel medio periodo, invece, si prefigurava la possibilità di dare avvio a PPR in Afghanistan, nel Corno d'Africa e nell'Africa settentrionale.

Dal punto di vista istituzionale, nel 2006 la *governance* dei PPR a livello europeo ha visto la creazione di uno *Steering Committee* composto da rappresentanti delle rilevanti DG della Commissione, dall'UNHCR, dagli Stati

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS).

⁴⁹ Nel 2003 l'UNHCR aveva identificato 38 situazioni di rifugiato ritenute “prolungate”, situazioni cioè in cui “25.000 o più rifugiati erano in esilio da oltre cinque anni” (COM (2005) 388, par. 9).

⁵⁰ Secondo M. GARLICK, *The EU Discussions*, cit., pp. 624-625, ciò sarebbe il riflesso della “reticenza” degli Stati UE a impegnarsi in maniera consistente nella dimensione esterna dell'asilo.

⁵¹ Per R. CORTINOVIS, *The External Dimension of EU Asylum Policy: Gaining Momentum or Fading Away?*, Ismu Paper, 2015, reperibile *online*, p. 8, la scelta sarebbe stata determinata da consultazioni avviate con i Paesi interessati prima della pubblicazione della comunicazione del 2005.

⁵² Per il PPR “pilota” nella regione dei nuovi Stati indipendenti occidentali, che non è oggetto di esame in questo lavoro, si rinvia a A. PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes: an effective policy tool?*, Discussion Paper, DOMAID project, January 2015, reperibile *online*, pp. 8-10.

UE interessati e da altri soggetti⁵³. Risulta, inoltre, che gli Stati membri siano stati regolarmente informati attraverso una serie di *Expert Meeting* a Bruxelles⁵⁴.

3. Segue: il PPR “pilota” per la zona dei Grandi Laghi africani

La scelta dell’area geografica dei Grandi Laghi africani⁵⁵ quale regione d’origine in cui avviare un PPR “pilota” – e della Tanzania quale Paese specifico – derivava dal fatto che quest’ultimo, all’epoca, ospitava una larga parte dei rifugiati del Burundi e della Repubblica Democratica del Congo, Paesi afflitti da una lunga storia di conflitti e violenze⁵⁶. Pareva opportuno, quindi, predisporre azioni di *capacity building* a favore dei circa 90.000 rifugiati burundesi e congolesi (su un totale di circa 350.000 rifugiati nel Paese), azioni che si integrassero con gli esistenti aiuti umanitari dell’Unione alla regione e che, inoltre, dessero concretezza alle prefigurate azioni di reinsediamento europeo.

Il primo progetto è stato attivato tra il 2007 e il 2010, con un finanziamento gravante sul programma AENEAS⁵⁷ e gestito dall’UNHCR in collaborazione con altre ONG. Le attività riguardavano la formazione delle autorità pubbliche e delle forze di polizia presenti nei campi di accoglienza, campagne di comunicazione di massa sulle possibilità di rimpatrio, creazione di un’unità di *Project Profile Information Technology* per la registrazione delle domande di asilo, creazione di un *team* speciale per il reinsediamento dei rifugiati congolesi e azioni di sviluppo di una rete della società civile tanzaniana.

Un secondo progetto, sempre finanziato dal programma AENEAS⁵⁸ e gestito dall’UNHCR, veniva avviato quasi negli stessi anni (2007-2009) soprattutto per ovviare alla situazione delle domande di asilo pendenti davanti ai tribunali tanzaniani, impreparati a gestirle. Le attività avevano a oggetto la formazione delle autorità di frontiera per l’ammissione dei rifugiati in casi di afflusso massiccio, la formazione e l’assistenza legale degli operatori giuridici (polizia, magistratura, avvocati e ONG per la tutela dei diritti umani) e la promozione delle opportunità di rimpatrio volontario.

⁵³ Così A. PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes*, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁴ La notizia è riportata da M. GARLICK, *EU “Regional Protection Programmes”*, *cit.*, p. 383.

⁵⁵ La regione comprende il Burundi, la Repubblica democratica del Congo, il Kenya, il Ruanda, la Tanzania e l’Uganda.

⁵⁶ Secondo M. GARLICK, *The EU Discussions*, *cit.*, p. 626, alcuni si sarebbero aspettati un PPR “pilota” in Libia o comunque localizzato nel Nord Africa.

⁵⁷ Si tratta del “Programma per l’assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi nei settori della migrazione e dell’asilo”. Il progetto era finanziato per € 1.565.145,26.

⁵⁸ Per € 934.798,40.

Un terzo progetto è stato previsto nel quadro del programma PTAM⁵⁹ tra il 2009 e il 2011, con lo scopo di sostenere le attività dell'UNHCR nei settori della costruzione di infrastrutture ambientali e scolastiche a vantaggio sia dei profughi “naturalizzati”⁶⁰ sia delle comunità che li ospitavano. Tuttavia, esso è stato rimodulato per tener conto della decisione del governo tanzaniano, nel 2011, di sospendere le naturalizzazioni⁶¹ e di ricollocare i profughi già naturalizzati in altre aree del Paese rispetto a quella in cui erano concentrati.

Tra il 2011 e il 2012, un quarto progetto – anch'esso finanziato dal PTAM – avrebbe dovuto proseguire il sostegno ai “naturalizzati” mediante il *capacity building* nelle infrastrutture scolastiche e le attività di rimpatrio o reinsediamento. La decisione del governo tanzaniano di sospendere il programma di naturalizzazione ha portato alla chiusura della prima parte del progetto e allo spostamento delle risorse sulle sole attività di reinsediamento⁶².

Nel 2009, una valutazione indipendente ha messo in luce gli elementi positivi e le criticità dei PPR “pilota”⁶³. Per un verso, è stata riscontrata l' idoneità di tali programmi a fornire soluzioni durature alle persone bisognose di protezione. Con riguardo al PPR in Tanzania, si è riscontrato come le attività di *capacity building* dirette alle autorità pubbliche e private abbiano raggiunto l'obiettivo di aumentare l'integrazione locale dei rifugiati; parimenti, le attività di rimpatrio sono state coronate da successo e si sono svolte in sicurezza e dignità. Per altro verso, la relazione ha evidenziato i limiti del PPR “pilota” in termini di scarsa flessibilità rispetto alle modifiche delle condizioni sul campo, di mancanza di una specifica linea di bilancio, di poca “visibilità”, di insufficiente coinvolgimento dei Paesi terzi interessati nelle attività da svolgere, di scarsi risultati del reinsediamento in termini quantitativi e, infine, di limitata capacità di coordinarsi con altre iniziative umanitarie e di sviluppo.

⁵⁹ Si tratta del “Programma tematico asilo e migrazione” che ha sostituito il programma AENEAS. Questo progetto era finanziato per 2 milioni di euro.

⁶⁰ Nel 2007, il governo tanzaniano aveva lanciato un programma di naturalizzazione per sanare la situazione dei “vecchi” profughi burundesi arrivati in Tanzania nel 1972 e così svuotare i campi di accoglienza. *Amplius* J. MILNER, *Two steps forward, one step back: understanding the shifting politics of refugee policy in Tanzania*, New Issues in Refugee Research Paper No. 255, 2013, reperibile *online*.

⁶¹ Poi riprese nel 2014.

⁶² Così A. PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes*, cit., p. 11.

⁶³ Vedi GHK, *Evaluation of pilot Regional Protection Programmes*, Final Report, 25 June 2009, reperibile *online*.

4. *Segue: i PPR per il Corno d’Africa e il Nord Africa*

Nel 2010 la Commissione europea, prendendo atto delle criticità dei PPR “pilota”, ha affermato di volerli migliorare ed estenderli in altre due regioni africane: il Corno d’Africa e il Nord Africa⁶⁴.

Una simile intenzione, peraltro, rifletteva la volontà del Consiglio europeo, espressa nel Programma di Stoccolma del 2009 e nell’approvazione del GAMM del 2011. Quanto al primo, il Consiglio europeo invitava, infatti, le altre istituzioni “a elaborare ulteriormente ed ampliare il concetto di programmi di protezione regionale” da integrare nel più ampio quadro dell’azione UE in materia migratoria e nelle strategie nazionali di riduzione della povertà, di modo che le azioni dei PPR non riguardassero “solo i rifugiati e gli sfollati interni ma anche le popolazioni locali”⁶⁵. La strategia GAMM, dal canto suo, sottolineava il limitato utilizzo dei PPR e l’opportunità di un loro potenziamento: in specie, secondo il documento, tali programmi “dovrebbero continuare a concentrarsi sul rafforzamento delle capacità di protezione e dei sistemi di asilo di paesi e regioni partner. È opportuno proseguire e, se necessario, rafforzare i programmi di sviluppo a favore dei rifugiati e degli sfollati interni (...). A ogni programma andrebbe aggiunta una componente rafforzata sul reinsediamento, come segno della solidarietà internazionale e strumento chiave per ottenere un accesso organizzato a soluzioni sostenibili nell’ambito dell’UE”⁶⁶.

Il PPR per il Corno d’Africa ha iniziato a operare nel settembre 2011 in Gibuti, Kenya e Yemen, con un finanziamento a valere sul programma PTAM⁶⁷. Esso si innestava su precedenti progetti di assistenza umanitaria e di gestione dei flussi migratori misti in Kenya e nello Yemen col generale obiettivo di migliorare la protezione e la fornitura di assistenza alle persone bisognose di protezione situate nell’area⁶⁸.

Le attività nello Yemen hanno riguardato lo *screening*, la registrazione e le immediate esigenze dei nuovi arrivi; la formazione delle ONG presenti sul territorio; la fornitura di servizi sociali e l’assistenza speciale alle categorie vulnerabili di rifugiati; l’incremento delle competenze professionali ed educative per gli studenti presenti nei campi; e le procedure per il reinsediamento di alcuni rifugiati in Paesi europei ed extraeuropei. Nello Stato di Gibuti, invece, ci si è concentrati sulla formazione delle autorità nazionali in merito alle problematiche della protezione dei rifugiati e dei minori nell’ambito dei flussi migratori misti in transito⁶⁹;

⁶⁴ V. la relazione del 6 maggio 2010, *Prima relazione annuale sull’immigrazione e l’asilo (2009)*, COM (2010) 214 def., p. 7.

⁶⁵ Programma di Stoccolma, par. 6.2.3. In argomento v. G. MORGESE, *Gli sviluppi*, cit., p. 165.

⁶⁶ COM (2011) 743, p. 19.

⁶⁷ Secondo l’*Annex for Special Measures 2009 Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum*, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap-spe_2009_dci-migr.pdf, il finanziamento era di 5 milioni di euro.

⁶⁸ Cfr. A. PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes*, cit., p. 12.

⁶⁹ Ciò in quanto il Gibuti è territorio di passaggio dei rifugiati del Corno d’Africa verso lo Yemen e la penisola arabica.

sulla registrazione e sull'attivazione di un centro di accoglienza al confine con la Somalia; sul rafforzamento di attività educative nei campi di accoglienza e sull'avvio di piccole attività economiche.

Per quanto riguarda il Kenya, che ospita ancor oggi un numero rilevante di rifugiati somali⁷⁰, il PPR in oggetto si è occupato principalmente di garantire condizioni di sicurezza e di vita all'interno dei campi di accoglienza, in specie nell'enorme campo di Dadaab⁷¹. Le attività finanziate dal PPR hanno fornito supporto alle iniziative dell'UNHCR, del governo kenyota e di ONG locali al fine di aumentare la presenza delle forze di polizia; formato queste ultime alle problematiche delle persone bisognose di protezione; migliorato alcune infrastrutture e le attività educative; nonché aiutato ad affrontare le situazioni di minori e persone con difficoltà psicosociali. Quanto al monitoraggio dell'effettiva protezione dei rifugiati, il peggioramento della situazione dei campi tra il 2011 e il 2012 ha determinato la sospensione delle attività di registrazione e accoglienza, con una riconversione del PPR verso attività di formazione per gli operatori giuridici e la registrazione dei rifugiati a Nairobi. Infine, le operazioni di reinsediamento hanno permesso di trasferire quasi 9.000 rifugiati.

Anche il PPR per il Nord Africa è stato finanziato dal programma PTAM⁷², per attività da svolgere dal 2012 al 2015 in Egitto, Libia e Tunisia, a cura dell'UNHCR. L'obiettivo di questo PPR in una regione di transito era di migliorare le capacità dei tre Paesi di identificare, registrare, esaminare ed eventualmente rimpatriare i richiedenti protezione.

In Egitto, le attività si ponevano in continuità con precedenti azioni finanziate dal programma AENEAS, concentrandosi sul *capacity building* e sulla formazione delle autorità pubbliche (giudici, organizzazioni per i diritti umani, docenti universitari e altre autorità); su campagne di informazione di massa; e sul rimpatrio volontario. Si noti che alcune di esse sono state rinviate per l'instabilità derivante dalle rivolte contro il regime di Mubarak e, più in generale, dagli eventi della c.d. "primavera araba".

Quanto alla Tunisia, ci si è focalizzati sullo sviluppo del sistema nazionale di asilo attraverso la formazione degli operatori giuridici e dei giornalisti, la fornitura di materiale medico agli ospedali, la predisposizione di campagne di informazione, il sostegno alle ONG locali per svolgere le procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato nei campi di accoglienza e alcune operazioni di reinsediamento.

Infine, le attività in Libia – avviate, in ritardo, nella seconda metà del 2012 a causa della profonda instabilità successiva alla fine del regime di Gheddafi – si sono occupate del monitoraggio delle condizioni di

⁷⁰ Cfr. M. RAFFAELLI, *Il nodo scorsoio del Corno d'Africa*, in *Limes*, n. 7/2016, p. 79.

⁷¹ Attualmente, la presenza dei rifugiati somali fa di Dadaab la terza città del Paese.

⁷² Con una dotazione di € 5.584.627,46.

protezione, della registrazione e delle procedure di riconoscimento, in un territorio caratterizzato ancor oggi da difficoltà nell'accesso ai richiedenti arbitrariamente trattenuti e alla documentazione sulle procedure di asilo.

5. I nuovi programmi di sviluppo e protezione regionale e la loro attuazione in Africa

Il 2013 ha rappresentato un anno di svolta per i programmi di protezione regionale, con effetti che non hanno tardato a manifestarsi anche sul versante africano.

Anzitutto, in risposta alla tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013, la Commissione ha istituito la *Task Force "Mediterraneo"* con il compito di definire una strategia per impedire ulteriori vittime nel Mediterraneo e individuare azioni prioritarie per un utilizzo più efficiente di politiche e strumenti europei in materia di immigrazione e asilo. Nella comunicazione, tra l'altro, da un lato si ribadisce ancora una volta la necessità di istituire nuovi PPR e rafforzare quelli esistenti, ma dall'altro lato, soprattutto, si prende atto con chiarezza che questi programmi potrebbero avere successo solo se fossero in grado di "contare su un impegno e un finanziamento a più lungo termine, sia da parte dell'UE, sia a livello nazionale", se la loro attuazione venisse "accompagnata da un dialogo politico approfondito e da un impegno di sensibilizzazione presso le autorità nazionali dei paesi terzi" e, infine, se si incrementasse il coordinamento tra UE, Stati membri, UNHCR e altre ONG⁷³.

In secondo luogo, la medesima Commissione – ottemperando a una richiesta del Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'ottobre 2012 – ha avviato un programma di sviluppo e protezione regionale in Medio Oriente, con la finalità di "rafforzare nel lungo termine la capacità dei paesi confinanti con la Siria di gestire i flussi di rifugiati"⁷⁴. Questo PSPR è stato finanziato per il periodo 2014-2017 con significative risorse⁷⁵ per intraprendere in Giordania, Libano e Iraq attività non solo di *capacity building* nel settore dell'asilo ma anche di sviluppo delle comunità locali di accoglienza⁷⁶.

⁷³ Comunicazione della Commissione del 4 dicembre 2013, *sull'attività della Task Force "Mediterraneo"*, COM (2013) 869 def., p. 12.

⁷⁴ Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 24 giugno 2013, *Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana*, JOIN (2013) 22 def., p. 8.

⁷⁵ Ci si aggira attorno ai 12,3 milioni di euro.

⁷⁶ Su questo PSPR v. AA.VV., *The Syrian displacement crisis and a Regional Development and Protection Programme: Mapping and meta-analysis of existing studies of costs, impacts and protection*, 4 February 2014, reperibile *online*, e A. PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes*, cit., pp. 14-15. Ciò, nella consapevolezza che la situazione dei profughi siriani non si sarebbe risolta a breve e, dunque, con l'obiettivo di minimizzare l'impatto negativo della loro presenza nei tre Paesi: in proposito v. ECRE, *EU policies supporting development and lasting solutions for displaced populations, Report of the Expert Roundtable, Brussels, 13 October 2014*, January 2015, reperibile *online*, p. 5. V. anche AA.VV., *Finding Solutions to Protracted Displacement: The EU's Role and Ways Forward*, Discussion Paper, DOMAID project, October 2014, reperibile *online*, p.

L'opportunità di puntare non solo, com'è ovvio che sia, su attività di protezione dei rifugiati ma anche su misure di sviluppo socioeconomico a beneficio delle comunità locali di accoglienza è stata rilevata anche con riguardo ai PPR africani, per i quali sono state richieste opportune modifiche.

Il Consiglio “Giustizia e affari interni” dell'ottobre 2014 ha invitato a “sviluppare nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa programmi di sviluppo e protezione regionale nuovi e rafforzati”⁷⁷. Tale sollecitazione è diventata oggetto di azione immediata nell'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015, ove si sottolinea che “[s]aranno creati o rafforzati programmi di sviluppo e protezione regionale, cominciando dall'Africa settentrionale e dal Corno d'Africa e muovendo dal programma vigente per il Medio Oriente”, con una dotazione UE di 30 milioni di euro per il periodo 2015-2016⁷⁸. Nel Piano d'azione del vertice UE-Africa del novembre 2015, adottato successivamente all'avvio dei due nuovi PSPR africani, si specifica che questi avrebbero dovuto essere operativi entro la metà del 2016.

Da quest'ultimo documento si ricava come l'obiettivo dei nuovi programmi sia quello di affrontare le esigenze di protezione e di sviluppo dei rifugiati e delle loro comunità ospitanti. A tal fine, i PSPR si devono concentrare su soluzioni durature, rafforzando le capacità di protezione dei Paesi terzi di accoglienza e creando opportunità di sviluppo e di sostentamento per le popolazioni bisognose e per le comunità ospitanti (produzione di reddito, posti di lavoro, istruzione, ecc.).

Il nuovo PSPR per il Nord Africa è stato avviato il 15 aprile 2015⁷⁹, dovrebbe durare fino al 2019 ed è affidato a un consorzio guidato dall'Italia, che coordina alcuni Stati UE⁸⁰ e la Norvegia (quale Stato associato) in partenariato con l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). I Paesi terzi oggetto delle misure del PSPR sono l'Algeria, l'Egitto, la Libia, il Marocco e la Tunisia, ma ci si è riservati la possibilità di svolgere alcune attività, se necessario, anche in Niger e Mauritania.

Dai documenti disponibili, si ricava come il pilastro dedicato alla “protezione” comprenda azioni dirette al rafforzamento delle procedure di riconoscimento dei richiedenti lo *status* di rifugiato, al miglioramento delle condizioni di accoglienza, alla formazione degli operatori coinvolti nel processo, alla veicolazione delle problematiche tramite campagne di comunicazione di massa, al reinsediamento, al rimpatrio volontario,

9, e S. DEARDORFF MILLER – J. LEHMANN, *Potential of protection capacity building to assist transition*, in *Forced Migration Review*, n. 52/2016, reperibile *online*, p. 44.

⁷⁷ V. l'allegato alle conclusioni del Consiglio GAI del 10 ottobre 2014, *Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori*, doc. 14141/14, p. 4.

⁷⁸ COM (2015) 240, p. 6. Si noti che in questo documento si rafforza il legame con la componente del reinsediamento, che deve essere “strettamente collegato” ai PSPR (*ivi*, p. 22).

⁷⁹ Dunque, prima che fosse pubblicata l'Agenda europea per la migrazione.

⁸⁰ Austria, Belgio, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia.

all'integrazione dei rifugiati, all'assistenza delle persone individuate lungo le rotte migratorie o salvate in mare, e alla lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani⁸¹. Il pilastro “sviluppo”, invece, si indirizza al *capacity building* della società civile e dei media; alla protezione, coesione sociale e accesso a servizi inclusivi; allo sviluppo di opportunità economiche, occupazionali e di sostentamento; all'accesso ai servizi sanitari e di prevenzione delle malattie per migranti, richiedenti asilo, rifugiati e comunità ospitanti; e alla condivisione delle conoscenze⁸².

Il PSPR per il Corno d'Africa, invece, è stato inaugurato il 9 giugno 2015 ed è stato affidato fino al 2020 ai Paesi Bassi, che coordinano altri Stati dell'UE⁸³ e due Paesi associati⁸⁴ in *partnership* con l'UNHCR e l'OIM. L'obiettivo generale di questo programma, al pari di quello per il Nord Africa, è quello di migliorare la protezione dei rifugiati e le prospettive di sviluppo sia di questi ultimi sia delle comunità di accoglienza. Il PSPR opera principalmente in Etiopia, Kenya e Sudan⁸⁵, Paesi che ospitano un gran numero di rifugiati provenienti dall'Eritrea, dalla Somalia e dal Sud Sudan: per questo motivo, però, possono essere svolte anche azioni mirate, ove ritenuto opportuno, in Somalia, Sud Sudan, Eritrea e Uganda.

Il pilastro “protezione” nei tre Paesi indicati non si discosta da quello dell'altro PSPR africano, consistendo nel miglioramento delle procedure di riconoscimento dei richiedenti, nel rafforzamento delle capacità di accoglienza, nella formazione degli operatori nazionali, nella predisposizione di campagne di comunicazione di massa, nel reinsediamento e nel rimpatrio volontario, nel sostegno all'integrazione e nell'assistenza delle persone bisognose lungo le tratte migratorie⁸⁶.

Quanto al pilastro “sviluppo”, in Etiopia le attività – che si rivolgono sia ai rifugiati eritrei e somali (dentro e fuori dai campi) sia alle loro comunità ospitanti – sono rivolte al rafforzamento della coesione sociale mediante un migliore accesso alla fornitura integrata dei servizi basilari; al miglioramento dei mezzi di sussistenza e delle opportunità di lavoro; all'aumento della protezione nelle comunità locali, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili; all'incremento delle capacità delle autorità locali e delle piattaforme di

⁸¹ V. l'allegato alla decisione di esecuzione della Commissione del 26 aprile 2017, *on the adoption of the work programme for 2017 and the financing of Union actions in the framework of the Asylum, Migration and Integration Fund*, C (2017) 2572 def.

⁸² Cfr. *Action fiche of the EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee*, T05.3.NOA, DEV-pillar of the *Regional Development and Protection Programme in the North of Africa*, 16 giugno 2016, reperibile *online*.

⁸³ Repubblica ceca, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta e Regno Unito.

⁸⁴ Norvegia e Svizzera.

⁸⁵ Si tratta, come si può notare, di Paesi quasi totalmente diversi da quelli coperti dal precedente PPR.

⁸⁶ V. l'allegato alla citata decisione C (2017) 2572 def.

coordinamento delle parti interessate a cooperare allo sviluppo di un approccio integrato per rifugiati e comunità ospitanti⁸⁷.

In Kenya, le attività sono finalizzate al miglioramento degli *standard* sanitari per la popolazione di Kalobeyi e delle aree circostanti; all'incremento della sicurezza alimentare e nutrizionale per rifugiati e comunità ospitanti; al rafforzamento delle condizioni economiche; all'aumento del tasso di iscrizione scolastica dei bambini a Kalobeyi e nelle comunità circostanti; al miglioramento della sicurezza e del benessere dei bambini; a una maggiore coesione sociale e alla diminuzione dei conflitti per le risorse⁸⁸.

Infine, in Sudan questo secondo pilastro si occupa di migliorare le opportunità occupazionali, di stimolare l'imprenditorialità per i giovani disoccupati (migranti, rifugiati, richiedenti asilo e comunità ospiti di Khartoum) e di incrementare le opportunità di sostentamento, la fornitura di servizi integrati e la formazione professionale nella parte orientale del Paese⁸⁹.

6. Considerazioni conclusive.

A questo punto, si possono svolgere alcune considerazioni sull'efficacia dei PPR e dei nuovi PSPR non tanto a risolvere, ma quanto meno ad attenuare la difficile situazione dei rifugiati e richiedenti asilo africani.

In generale, non si può negare come i PPR abbiano in certa misura contribuito all'incremento delle capacità di protezione dei Paesi situati nelle regioni di origine o di transito, così migliorando le condizioni di vita degli individui bisognosi di protezione. Le componenti relative al *capacity building* e alla formazione degli operatori dei Paesi terzi in materia di asilo hanno prodotto alcuni buoni risultati, specie laddove la situazione di partenza era gravemente compromessa o si versava in situazioni di particolare emergenza. Ciò è dipeso, in alcuni casi, anche da una certa flessibilità delle "azioni PPR" condotte dall'UNHCR nell'adattarsi ai mutamenti della situazione sul campo.

Ciò posto, tuttavia, si rileva anzitutto come i programmi esaminati soffrano di un difetto in qualche misura "originario", consistente nel proporsi obiettivi troppo ampi per essere realisticamente raggiungibili⁹⁰. In particolare, l'"armamentario" di misure elencate nella comunicazione del 2005 è stato utilizzato sì in maniera relativamente flessibile ma anche senza un criterio sistematico: questo è sicuramente vero per il PPR "pilota"

⁸⁷ V. l'Action Fiche for the implementation of the Horn of Africa Window del Fondo fiduciario per l'Africa, *Regional Development and Protection Programme in Ethiopia*, EUTF05-HoA-ETH-15, reperibile [online](#).

⁸⁸ V. l'Action Fiche for the implementation of the Horn of Africa Window del Fondo fiduciario per l'Africa, *Regional Development and Protection Programme in Kenya: Support to the Kalobeyi Development Programme*, EUTF05-HoA-KE-17, reperibile [online](#).

⁸⁹ V. la *Presentation of Actions to the Operational Committee* del Fondo fiduciario per l'Africa, *Regional Development and Protection Programme in Sudan: Enhancing alternatives to first and secondary movement from Sudan*, reperibile [online](#).

⁹⁰ Conforme A. PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes*, cit., p. 15.

nella regione dei Grandi Laghi, le cui attività sono state complementari ad analoghe azioni dell'UNHCR, ma lo stesso può dirsi per gli altri due PPR africani ove la scala d'azione è stata più ampia e, quindi, ancor più dispersiva.

Lo scarto tra obiettivi prefissati e loro realizzazione è dipeso in larga misura dalle poche risorse a disposizione, che nel programma in Tanzania sono state particolarmente scarse per la decisione di non prevedere finanziamenti *ad hoc*⁹¹. Vero è che i PPR per il Corno d'Africa e il Nord Africa hanno usufruito di maggiori finanziamenti, ma è altrettanto vero che soprattutto il primo copriva più Paesi terzi destinatari di flussi di rifugiati provenienti da territori ancor oggi afflitti da continue emergenze⁹². Ciò ha comportato non solo un limitato impatto in termini assoluti, cosa abbastanza prevedibile, ma anche la concentrazione di gran parte delle risorse sul *capacity building*⁹³ che, seppur non trascurabile per le sue ricadute, ha avuto riflessi negativi su altre componenti dei PPR come quella del reinsediamento⁹⁴.

Un altro rilevante problema, riscontrato già in occasione della valutazione del programma “pilota” in Tanzania, ha riguardato l'insufficiente coordinamento dei PPR africani con altre iniziative dell'Unione europea, degli Stati membri e di diversi altri soggetti. Ci si riferisce non solo al “deficit di riconoscibilità” delle azioni poste in essere nel quadro dei PPR rispetto ad altre simili (e ben più ampie) attività portate avanti dalla stessa UE, da altri Paesi o dalle ONG presenti sul territorio⁹⁵, ma anche – e soprattutto – alla mancanza di un approccio integrato tra le iniziative di protezione finanziate da questi programmi e quelle orientate alla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario⁹⁶.

I motivi di questo insufficiente coordinamento sembrano risiedere, “a monte”, nella struttura istituzionale dei PPR, che è risultata troppo leggera, anzi quasi impalpabile: a fronte di momenti di incontro a Bruxelles tra l'UE, gli Stati membri e altri soggetti coinvolti, si è rilevato lo scarso dialogo tra le diverse DG della Commissione, responsabili di linee di bilancio parzialmente sovrapponibili, mentre l'attuazione sul campo

⁹¹ V. GHK, *Evaluation*, cit., p. 11.

⁹² Per quanto riguarda il Corno d'Africa, è particolarmente evidente lo scarso impatto delle attività del PPR in un contesto regionale che soffre di problematiche ben note e molto più ampie di quelle risolvibili (o anche solo sostanzialmente migliorabili) con risorse così limitate.

⁹³ Così R. CORTINOVIS, *Reshaping the External Dimension*, cit., p. 11.

⁹⁴ Vedi A. PAPADOPOULOU, *Regional Protection Programmes, op. ult. cit.*, p. 17. Merita sottolineare, peraltro, che i risultati del PPR per il Nord Africa sono stati condizionati dai ritardi nell'espletamento delle procedure di riconoscimento – dovute in buona parte agli eventi della primavera araba – con un numero di rifugiati registrati ben al di sotto di quelli potenziali: v. A. ROUSSELOT – L. AIOLFI – A. CHARPIN, *Final Evaluation of the Thematic Programme “Cooperation with Third Countries in the Area of Migration and Asylum”*, 2013, reperibile *online*, p. 48.

⁹⁵ Cfr. M. GARLICK, *EU “Regional Protection Programmes”*, cit., p. 385.

⁹⁶ In questo senso, tra gli altri, GHK, *Evaluation*, cit., p. 10.

era demandata quasi sempre al solo UNHCR. Simile problematica è stata acuita dal limitato coinvolgimento degli stessi Paesi terzi nella predisposizione delle azioni destinate a riverberarsi sui loro territori⁹⁷, la qual cosa ha comportato “a valle” un impegno sub-ottimale delle autorità nazionali. Parimenti, non ottimale è stata la partecipazione di altre ONG oltre all’UNHCR, a cui – come detto – è stata affidata la quasi totalità delle attività.

A fronte di un simile bilancio dei PPR, con qualche luce e molte ombre, è ancora presto per poter valutare l’efficacia dei nuovi PSPR. Tuttavia, ci sono alcuni elementi di novità rispetto al passato che lasciano ben sperare.

In primo luogo, i nuovi programmi adottano un approccio maggiormente integrato tra diverse tipologie di misure che l’UE può adottare nella sua azione esterna, in quanto si compongono del tradizionale pilastro dedicato alla “protezione” e di un nuovo pilastro orientato allo “sviluppo”. Sotto questo profilo – che marca una netta differenza rispetto ai programmi precedenti – i PSPR riuniscono, quindi, parte delle azioni UE destinate alla protezione dei rifugiati con parte di quelle riservate alla cooperazione allo sviluppo, al fine di promuovere sia le tradizionali soluzioni durature per le persone bisognose di protezione sia lo sviluppo socioeconomico delle comunità di accoglienza, nell’ottica della migliore integrazione nel medio-lungo periodo.

Si noti come il legame tra protezione e sviluppo sia stato ribadito e generalizzato in una comunicazione dell’aprile 2016⁹⁸, predisposta da quattro articolazioni della Commissione⁹⁹, in cui si richiede di “[c]reare un quadro politico orientato allo sviluppo per affrontare le situazioni protratte di sfollamento forzato” che veda “collegamenti più stretti in materia di finanziamenti a livello di programmazione e in termini di scambio e valutazione di informazioni e definizione di obiettivi”¹⁰⁰. Lo scopo, evidentemente, è quello di “porre fine gradualmente alla dipendenza dall’assistenza umanitaria nelle situazioni di sfollamento in atto, promuovendo l’autonomia e consentendo agli sfollati di vivere in condizioni dignitose, fornendo un contributo alle società

⁹⁷ Insistono sul punto M. GARLICK, *EU “Regional Protection Programmes”*, *op. ult. cit.*, p. 385, e P. DE BRUYCKER – L. TSOURDI, *Building*, cit., p. 529.

⁹⁸ Comunicazione della Commissione del 26 aprile 2016, *Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all’autonomia. Sfollamenti forzati e sviluppo*, COM (2016) 234 def.

⁹⁹ Si tratta della DG sviluppo, della DG affari umanitari e della DG politiche di vicinato, assieme al Servizio europeo per l’azione esterna. Secondo R. CORTINOVIS, *Reshaping the External Dimension*, cit., p. 12, ciò è indice della volontà della Commissione di superare le “contrapposizioni” tra servizi amministrativi che hanno impedito il migliore coordinamento delle risorse nel passato.

¹⁰⁰ COM (2016) 234, pp. 5-6. La necessità di integrare le risorse destinate alla dimensione esterna dell’asilo (e della migrazione) è stata ribadita anche nella risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016, *Situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell’UE in materia di immigrazione*, P8_TA(2016)0102, punti 107-108.

che li ospitano fino al rimpatrio volontario o al reinsediamento”¹⁰¹. In questa direzione vanno anche un parere del Comitato delle regioni dell’aprile 2016¹⁰² e la recente risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dell’azione esterna dell’UE in materia migratoria¹⁰³.

In secondo luogo, quale conseguenza del suesposto approccio integrato, i nuovi PSPR dispongono di risorse sensibilmente più consistenti, la qual cosa non potrà che riverberarsi positivamente sulla quantità e qualità delle attività da porre in essere. Il PSPR per il Nord Africa è stato inizialmente finanziato per 13 milioni di euro a valere sul Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI), sullo Strumento europeo di vicinato (SEV) e sul Fondo fiduciario per l’Africa, oltre al cofinanziamento degli Stati membri¹⁰⁴. La dotazione finanziaria iniziale del PSPR per il Corno d’Africa ammonta, invece, a 125 milioni di euro provenienti dal FAMI e dal Fondo fiduciario per l’Africa, oltre ai contributi degli Stati membri. Si tratta, come si può notare, di somme non certo decisive per risolvere una volta per tutte le enormi problematiche dei rifugiati africani, ma sicuramente importanti: esse, peraltro, possono essere ulteriormente incrementate mediante altre azioni complementari a quelle dei PSPR¹⁰⁵.

In terzo luogo, i PSPR possono prevedere attività più ampie di quelle dei vecchi PPR quali il sostegno al quadro legislativo e politico, la creazione di strutture amministrative, la formazione di esperti in materia di asilo, la creazione e/o il rafforzamento delle procedure nazionali per la determinazione dello *status* di rifugiato, il miglioramento delle condizioni di accoglienza, il sostegno ai gruppi vulnerabili, la promozione di campagne di sensibilizzazione sui rischi della migrazione irregolare, l’incremento delle possibilità di

¹⁰¹ *Ivi*, p. 2. Vedi R. CORTINOVIS, *Reshaping the External Dimension*, *op. ult. cit.*, p. 12.

¹⁰² Parere del Comitato europeo delle regioni dell’8 aprile 2016, *Protezione dei profughi nella regione di origine: una nuova prospettiva*, in GUUE C 240 del 1° luglio 2016.

¹⁰³ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017, *Come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell’azione esterna dell’UE*, P8_TA-PROV(2017)0124, punti 6-9.

¹⁰⁴ L’Italia, in virtù del *Grant Agreement HOME/2015/AMIF/AG/RDPP/NA/01*, sottoscritto in data 11 luglio 2016 tra la Commissione europea e il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno, ha disposto con decreto del 22 dicembre 2016 la somma di € 471.000 a titolo di cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione.

¹⁰⁵ Ad esempio, in Libia, alle risorse per le azioni del PSPR si sono aggiunte quelle per altre azioni finanziate dal Fondo fiduciario per l’Africa nel giugno 2016 (*Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya*, T05.2.NOA, per 6 milioni di euro) e nel dicembre 2016 (*Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya*, T05-EUTF-NOA-LY-02, per 20 milioni di euro). Più di recente – dando sèguito alla comunicazione congiunta della Commissione e dell’Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 25 gennaio 2017, *La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane*, JOIN (2017) 4 def., e alla Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo del 3 febbraio 2017, *sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale* – vi è stato un ulteriore sostanzioso finanziamento (*Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socioeconomic development*, T05-EUTF-NOA-LY-03, per 95 milioni di euro complessivi).

integrazione e di autonomia socioeconomica, il miglioramento delle condizioni di vita e nuove opportunità di istruzione per rifugiati e comunità ospiti, la creazione di programmi per l'occupazione e la formazione professionale, nonché la promozione delle condizioni di mutua fiducia e della coesione sociale tra rifugiati e comunità locali.

In quarto luogo, novità si segnalano anche con riguardo alla *governance* che risulta più robusta rispetto al passato: da un lato, per tutti i programmi, è stato istituito un *Implementing Consortium* a livello centrale composto dalla Commissione, dagli Stati interessati, dall'UNHCR e dall'OIM¹⁰⁶; dall'altro lato, ogni PSPR è affidato a un consorzio diretto da uno Stato membro che coordina gli altri soggetti partecipanti¹⁰⁷. Inoltre, dal 2010 i PSPR si possono avvalere, ove ritenuto opportuno, della collaborazione operativa dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA): si tratta di un ufficio dell'Unione con sede a Malta che ha, tra i suoi compiti, quello di sostenere la dimensione esterna del SECA e, in specie, di “cooperare con le autorità competenti dei paesi terzi su aspetti tecnici, in particolare nell'intento di promuovere ed assistere il rafforzamento delle capacità nell'ambito dei sistemi di asilo ed accoglienza di tali paesi terzi, nonché di attuare programmi di protezione regionale e altre azioni pertinenti in grado di fornire soluzioni durature”¹⁰⁸.

In quinto luogo, la componente dei PSPR incentrata sul reinsediamento, che non aveva brillato nei vecchi PPR, si potrà giovare del nuovo impulso che questo strumento sta ricevendo a partire dall'Agenda del maggio 2015¹⁰⁹. Ci si riferisce alla raccomandazione della Commissione del giugno 2015, con cui la quest'ultima ha chiesto agli Stati membri di reinsediare 20.000 persone bisognose di protezione nell'arco di due anni (cifra che il 20 luglio 2015 i rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno portato a 22.504)¹¹⁰; al programma di ammissione umanitaria gestito con la Turchia a favore degli sfollati siriani bisognosi di protezione internazionale del gennaio 2016¹¹¹; al citato sistema 1:1 della dichiarazione UE-Turchia del marzo

¹⁰⁶ La qual cosa è indice della maggiore apertura dei PSPR anche a organizzazioni non governative diverse dall'Alto commissariato per i rifugiati.

¹⁰⁷ Così R. CORTINOVIS, *Reshaping the External Dimension*, cit., p. 11. A sua volta, il consorzio del PSPR per il Medio Oriente è guidato dalla Danimarca.

¹⁰⁸ Art. 7, comma 3, del regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in *GUUE* L 132 del 29 maggio 2010. Secondo il *Work Programme 2016* dell'UESA, reperibile *online*, l'Ufficio è attualmente impegnato nell'attuare un progetto di *capacity building* nel quadro del PSPR per il Nord Africa su accordo con la, e finanziamento della, Commissione.

¹⁰⁹ Sul reinsediamento v. D. PERRIN – F. MCNAMARA, *Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*, KNOW RESET Research Report 2012/03, reperibile *online*; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione*, cit., p. 396 ss.; e G. MORGESE, *Recenti iniziative*, cit., p. 28 ss.

¹¹⁰ Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo.

¹¹¹ Raccomandazione della Commissione dell'11 gennaio 2016, n. C (2015) 9490 def.

2016; e, infine, alla proposta di istituire un generale quadro dell'Unione per il reinsediamento, non ancora adottata¹¹².

Ci pare, dunque, che i nuovi programmi pongano (o tentino di porre) rimedio ad alcune delle problematiche sollevate con riguardo ai PPR, il che lascia ben sperare per una maggiore efficacia di questo strumento a lenire i numerosi e gravi problemi dei rifugiati africani e, di riflesso, delle loro comunità di accoglienza. In particolare, riteniamo che le “economie di scala” derivanti dalla sinergia delle risorse per la protezione e per lo sviluppo, unitamente a una maggiore valorizzazione del reinsediamento negli Stati UE, meritino un giudizio sostanzialmente positivo.

Resta, tuttavia, un problema di fondo che caratterizza i PSPR così come i PPR (e un po' tutte le misure della dimensione esterna dell'asilo dell'Unione europea), che può essere qui solo accennato. Ci si riferisce al rischio che le regioni e i Paesi terzi oggetto degli interventi di questi programmi siano individuati dall'UE – su sollecitazione degli Stati membri – non solo in virtù della necessità di rafforzare le capacità nazionali di asilo per fornire soluzioni durature ai rifugiati e di concorrere allo sviluppo socioeconomico delle comunità ospiti, ma anche (o, addirittura, soprattutto) sulla base di mere valutazioni logistiche determinate dall'obiettivo di fermare in qualche modo i flussi di rifugiati verso l'Europa. A fronte di questo rischio, non si può che ribadire ancora una volta come i PSPR, così come ogni altra iniziativa esterna in materia di asilo e rifugiati, debbano essere aggiuntivi, e non sostitutivi, rispetto all'accesso dei richiedenti alle procedure di asilo negli Stati membri dell'UE¹¹³.

Sussiste anche il rischio che gli Stati UE, nell'esaminare domande presentate da richiedenti provenienti dai Paesi africani oggetto degli interventi finanziati dai PSPR, decidano che questi ultimi vengano considerati “Paesi di primo asilo” in base alla direttiva 2013/32/UE¹¹⁴, ai fini della dichiarazione di inammissibilità alla protezione internazionale da parte degli Stati UE. Orbene, a tal proposito si ricorda che, in base all'art. 35 della direttiva, simile dichiarazione potrebbe essere fatta solo se il richiedente è stato già considerato rifugiato nel Paese del PSPR e possa avvalersi della relativa protezione, oppure qualora goda altrimenti di una tutela sufficiente compreso il *non-refoulement*. Solo un esame rigoroso del Paese terzo può, quindi, scongiurare il

¹¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2016, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2016) 468 def.

¹¹³ Senza considerare, su un piano più generale, la probabile inefficacia di politiche di utilizzo dei fondi riservati allo sviluppo per fermare le migrazioni: in tal senso v. M. CLEMENS, *Gli aiuti allo sviluppo volti a limitare le migrazioni non raggiungeranno il loro scopo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2016, p. 70.

¹¹⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013.



rischio che uno Stato UE venga meno ai propri obblighi internazionali ed europei rinviando il richiedente in un Paese oggetto di PSPR¹¹⁵.

¹¹⁵ Più in generale, sui rischi derivanti da un uso dei PSPR “impropriamente” orientato alla esternalizzazione, v. D. BOUTELLET-PAQUET, *EU regional protection programs: Enhancing protection in the region or barring access to the EU territory?*, September 2005, reperibile *online*, e di recente P. BENDEL, *Refugee Policy in the European Union. Protect Human Rights!*, Friedrich-Ebert-Stiftung WISO Diskurs n. 3/2016, reperibile *online*, pp. 14-15.