HUMANITARIAN VISA: UNO STRUMENTO POSSIBILE?

CARITAS ITALIANA – COMMISSIONE FRONTIERE

MIGRAMED ATENE 9-12 GIUGNO 2014

"*non potevo far finta di non sapere che*

se queste persone fossero state respinte

avrebbero fatto una brutta fine"

Enrico Calamai

Diplomatico presso il Consolato italiano di Buenos Aires

durante la dittatura militare in Argentina

L'ennesima tragedia del mare avvenuta il **3 ottobre 2013**, durante la quale un'imbarcazione con circa 500 migranti a bordo è affondata al largo dell'isola di **Lampedusa** causando oltre **370 vittime**, ha spinto la Commissione Frontiere di Caritas Italiana ad interrogarsi sull'esistenza di eventuali possibilità di ingresso protetto in Europa per i migranti bisognosi di protezione internazionale, al fine di poter raggiungere l'Europa senza doversi affidare a trafficanti e favoreggiatori dell'immigrazione clandestina.

Il quadro normativo a livello europeo

In base all'art. 5, paragrafo 4 lett. c), del **Codice delle Frontiere Schengen Reg. CE 562/2006** "*i cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di cui al paragrafo 1 possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per* ***motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali***".

Analogamente, secondo l'art. 25, paragrafo 1, del **Codice Visti Reg. CE 810/2009** "*i visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi: a) quando,* ***per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali****, lo Stato membro interessato* [lo] *ritiene necessario".*

Le recenti risposte dell'UE

Il **Parlamento Europeo**, all'indomani dei fatti di Lampedusa, ha adottato una risoluzione in cui ha evidenziato che "*la legislazione dell'UE prevede alcuni strumenti che consentono il* ***rilascio di visti umanitari,*** *tra cui il codice dei visti e il codice frontiere Schengen*" (considerando G) e che "*l'****ingresso legale*** *nell'UE è* ***preferibile*** *all'ingresso irregolare, il quale presenta maggiori rischi, anche con riferimento alla tratta di esseri umani e alla perdita di vite umane"*. (Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa (2013/2827(RSP))

Successivamente, in seguito al Consiglio GAI del 7-8 ottobre 2013, è stata istituita una **Task-Force "Mediterraneo"**, guidata dalla **Commissione europea** e comprendente i rappresentanti degli Stati membri, delle Agenzie UE e del Servizio europeo per l'azione esterna, con il compito di elaborare una serie di iniziative in grado di rafforzare la solidarietà e l'assistenza reciproca per salvare la vita ai migranti in pericolo nel Mediterraneo e incidere sulle politiche e gli strumenti dell'UE nel breve e medio termine.

Il 4 dicembre scorso la Commissione Europea ha presentato la **comunicazione sull'attività della Task Force COM(2013) 869 final.**

Tra le varie azioni individuate allo scopo di impedire che i migranti intraprendano viaggi pericolosi dai paesi di origine e di transito verso le coste dell'Unione europea è interessante ai fini del presente lavoro la n. 2 riguardante i *Programmi di protezione regionale, reinsediamento e rafforzamento delle possibilità di immigrazione legale in Europa*.

In base a tale azione la Commissione valuterà altre possibilità di **ingresso protetto nell'UE** oltre al reinsediamento nel contesto della riflessione sulle future priorità nel settore degli Affari interni dopo la fine del programma di Stoccolma. Tra queste priorità figurano:

a) orientamenti su un approccio comune in materia di **permessi/visti per motivi umanitari**;

b) uno studio di fattibilità sul trattamento congiunto delle **domande di protezione al di fuori dell'Unione europea**, fatto salvo l'attuale diritto di accesso alle procedure di asilo nell'UE.

Nell'esecuzione di questi compiti dovrebbero essere coinvolti l'EASO, la FRA, Frontex e, ove opportuno, l'UNHCR, l'Organizzazione internazionale del lavoro o l'OIM.

I visti per motivi umanitari.

I visti per motivi umanitari, a parere di chi scrive, costituiscono attualmente l'unica strada concretamente percorribile per l'ingresso protetto.

Essa tuttavia presenta alcuni nodi problematici quali:

1) La **genericità** delle previsioni sui visti umanitari nel Codice Visti e nel Codice delle Frontiere Schengen, i quali si limitano semplicemente a prevedere il loro rilascio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali.
2) La **non obbligatorietà**, il rilascio di questa tipologia di visti è una facoltà concessa agli Stati

membri. Tant'è che a livello europeo nessuno Stato li prevede in via ordinaria, a parte la Svizzera che non fa parte dell'UE ma applica l'accordo di Schengen. Al più si parla di "ammissione umanitaria" in via eccezionale come nel caso dei rifugiati siriani provenienti dal Libano e accolti ad esempio in Germania.

3) Un'ulteriore questione riguarda **chi deve valutare** le esigenze umanitarie, infatti, ci troviamo di fronte ad una esame riguardante lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria o altri motivi umanitari, per cui:
   - deve essere il personale delle ambasciate o dei consolati ad effettuare questa valutazione?
   - deve essere qualche altro organismo/ufficio dello Stato interessato?
   - oppure deve essere un organismo nazionale/internazionale indipendente dallo Stato (es. UNHCR)?
4) Sul precedente punto si pone anche la questione sul **come deve essere effettuata** la valutazione per la concessione del visto per motivi umanitari:
   - deve essere una valutazione **superficiale**, tesa semplicemente a consentire l'ingresso nello Stato?
   - oppure deve essere **approfondita** in modo che si accerti già preventivamente il diritto a permanere?
5) Un altro punto è la **validità territoriale** del visto. Secondo la normativa europea il visto ha validità territoriale limitata (VTL), ossia è valido soltanto per lo Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto.
   Il visto, tuttavia, potrebbe avere una natura diversa? Potrebbe cioè avere una diversa validità territoriale per cui lo straniero potrebbe richiederlo alla Rappresentanza consolare di uno Stato e poi fare ingresso in un altro Stato?
   Tale soluzione potrebbe trovare applicazione unicamente se gli Stati membri raggiungessero una posizione comune sulla figura del c.d. **"rifugiato europeo"**, proposta dal Ministro dell'Interno Italiano attraverso «l'istituzione di **presidi** dell'Unione europea, in grado di effettuare *in loco* un preventivo *screening* del migrante e di raccoglierne da subito le intenzioni, per farne, insomma, un rifugiato europeo e non di un singolo Stato membro»[1].
   Tuttavia questa proposta anche qualora potesse concretamente realizzarsi non sarebbe sicuramente applicabile nel breve e medio periodo.

6) Un ultimo punto da discutere (ma ce ne sarebbero altri) è il **numero** dei visti che ogni Stato potrebbe rilasciare, come avviene in genere per il reinsediamento[2]. Potrebbe essere stabilito un numero minimo di visti umanitari, in base a una ripartizione europea con criteri da stabilire (es.

[1] Cfr. *Informativa urgente del Governo sulle dichiarazioni del Ministro dell'interno relative ad un ingente incremento del flusso di migranti e sulle misure che si intenda adottare per farvi fronte* del 16.4.2014 pubblicata su www.camera.it

[2] Finora la Germania ha messo a disposizione 5mila posti per l'ammissione umanitaria di rifugiati siriani provenienti dal Libano mentre l'Austria ne ha offerti 500 (fonte UNHCR).

popolazione, pil, ecc.), che ogni Stato si impegna a rilasciare?

La normativa svizzera

Il Parlamento svizzero, dopo aver soppresso dal 29 settembre 2012 la possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza all'estero, ha introdotto la possibilità di richiedere un visto d'ingresso in Svizzera al fine di ottenere protezione da persecuzioni ai sensi del diritto in materia d'asilo[3].

La specifica disciplina è contenuta al capoverso 4 dell'art. 2 **dell'Ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV) n. 142.204 del 22.10.2008** e nella relativa **Istruzione n. 322.126 del 25.2.2014[4].**

L'esempio svizzero è di particolare importanza in quanto richiama **l'art. 5 par. 4 lett. c) del Codice delle Frontiere Schengen** (pur non facendo parte dell'UE la Svizzera aderisce interamente all'Accordo di Schengen dal 12.12.2008), normativa perfettamente applicabile dai Paesi appartenenti all'UE.

Nozione di visti umanitari

In base alla normativa sopra citata è possibile rilasciare un visto per motivi umanitari se in un caso concreto si può ritenere che **la vita** o **l'integrità fisica** di una persona è direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel Paese d'origine o di provenienza. L'interessato deve trovarsi in una situazione di particolare emergenza che renda indispensabile l'intervento delle autorità; di qui la necessità di concederle un visto d'entrata in Svizzera. Ciò può accadere per esempio in situazioni di conflitto armato particolarmente grave o per sfuggire a una minaccia personale reale e imminente. È **imperativo esaminare** attentamente le specificità della domanda di visto. Se l'interessato si trova già in uno Stato terzo, di norma si può considerare che non è più minacciato.

Fase 1. Esame dei motivi umanitari da parte della Rappresentanza diplomatica

Se la rappresentanza ritiene che i motivi invocati dal richiedente siano motivi umanitari assegna la richiesta di visto all'Ufficio Federale della Migrazione allegando un breve parere.

La rappresentanza non procede ad accertamenti approfonditi ma si limita a un **primo apprezzamento** del caso. Non svolge un'audizione sui motivi d'asilo. Il richiedente è tenuto a collaborare all'accertamento dei fatti.

Se la rappresentanza ritiene invece che non esistano motivi umanitari, respinge la domanda.

L'unico presupposto per il rilascio di tale visto è l'esistenza di **motivi umanitari**. Il mancato

[3] Il diritto di ingresso per motivi d'asilo in Svizzera è accordato anche ai coniugi dei rifugiati e ai figli minorenni se sono stati separati in seguito alla fuga e si trovano all'estero, cfr. art. 51, cpv 1 e 4, Legge sull'asilo (LAsi) 142.31 del 26.7.1998.

[4] La normativa e prassi citate sono reperibili su *www.bfm.admin.ch*

adempimento di altre condizioni d'entrata come per esempio la presentazione di un documento di viaggio valido o l'esistenza di mezzi finanziari sufficienti, non è un motivo sufficiente per non entrare nel merito di una siffatta richiesta.

Fase 2. Esame dei motivi umanitari da parte dell'Ufficio Federale delle Migrazioni

La divisione Ammissione Dimora dell'UFM esamina, se necessario in collaborazione con l'ambito direzionale Asilo, se i motivi invocati dal richiedente siano motivi umanitari.

In caso positivo rilascia il **visto**[5], diversamente redige una nota indicante il rifiuto e i motivi dello stesso.

Non vi sono limiti al **numero** di visti umanitari che possono essere rilasciati. La **durata** di validità del visto e del soggiorno è di **90 giorni**.

Costi

La domanda di visto per motivi umanitari **non ha costi**, salvo che si tratti di domanda manifestamente infondata o domanda multipla senza allegazione di fatti nuovi.

Conclusioni

Il modello svizzero di visto per motivi umanitari costituisce sicuramente un punto di partenza per sollecitare gli Stati membri dell'UE a dotarsi di tale strumento al fine di consentire l'ingresso protetto dei migranti bisognosi di protezione internazionale. Uno strumento concreto che costituisce "*una risposta vera e propria*" di "*un'Unione Europea basata sulla **solidarietà** e sul sostegno concreto*", come ha affermato la Commissaria europea per gli Affari interni Cecilia Malmström all'indomani dell'istituzione della Task-force Mediterraneo.

In tutto ciò il ruolo delle **Rappresentanze diplomatiche** sicuramente è fondamentale per consentire un ingresso protetto ai migranti in fuga, per la **capillare presenza** nei Paesi di provenienza, per il fatto di avere una **conoscenza diretta** della situazione umanitaria in quegli Stati, ma soprattutto per essere il **punto di contatto più vicino** per poter ottenere aiuto.

La storia lo conferma. Importante è l'esempio di **Enrico Calamai,** giovane diplomatico di stanza al Consolato italiano a **Buenos Aires nel 1976**, quando la giunta militare del gen. Videla prese il potere in Argentina con un colpo di stato. Vide coi suoi occhi, nonostante tutti i tentativi di celare una repressione tanto brutale quanto silenziosa, un'intera generazione che veniva lentamente inghiottita in un buco nero fatto di rapimenti, torture, uccisioni. La sua coscienza si ribellò di fronte all'orrore e il suo coraggio

[5] Trattasi di visto Schengen per soggiorni brevi (visto C), valevole, in linea di principio, soltanto per la Svizzera e, in via eccezionale, per la Svizzera e un altro Stato Schengen qualora non vi sia un volo diretto a destinazione della Svizzera.

gli consentì di salvare centinaia di oppositori politici del regime. Li nascose, fornì loro i documenti per l'espatrio, infine riuscì a farli scappare, mettendo spesso a rischio la propria vita. Questo gli valse il soprannome di "Schindler di Buenos Aires". Purtroppo ebbe poco tempo per rendersi utile perché fu richiamato in Italia nel maggio 1977, in quanto «a Roma non vedevano di buon occhio il mio operato – ha raccontato ad *Avvenire* in una recente intervista[6] – e anche a causa degli schemi imposti all'epoca dalla Guerra Fredda, si preferì fingere di non sapere qual era la sorte di migliaia di persone, molte delle quali avevano origini italiane».

Andando indietro nella storia come non ricordare la figura di **Giorgio Perlasca,** commerciante italiano che, nell'inverno del 1944 durante la **seconda guerra mondiale**, fingendosi Console generale della Spagna a Budapest salvò dalla deportazione nazista e dall'Olocausto oltre cinquemila ebrei ungheresi, fornendo loro salvacondotti falsi e organizzando rifugi. Per questo il 23 settembre 1989 fu insignito da Israele del riconoscimento di Giusto tra le Nazioni[7].

A questo punto però sorge un ulteriore interrogativo: quanto gli Stati europei sono **davvero interessati** a concedere in via ordinaria visti per motivi umanitari a chiunque ne faccia richiesta e abbia i requisiti? Gli stati europei sapranno essere solidali per fornire sostegno concreto ai "*desaparecidos* del nuovo millennio"[8]?

[6] Cfr. R. Michelucci "*Enrico Calamai, il Perlasca Argentino*", Avvenire 23 ottobre 2013

[7] Nel 1992 gli venne conferita anche la medaglia d'oro al valore civile con la seguente motivazione: "*Nel corso della 2ª guerra mondiale, con coraggio non comune e grave rischio personale assumeva la falsa identità di un Ambasciatore spagnolo per salvare migliaia di persone ingiustamente perseguitate, impedendone la deportazione nei campi di sterminio e riuscendo, poi, a trovar loro una provvisoria sistemazione, malgrado le notevolissime difficoltà. Nobile esempio di elette virtù civiche e di operante umana solidarietà. Budapest 1944 – 1945*".

[8] Cfr. R. Michelucci "*Enrico Calamai, il Perlasca Argentino*", cit.