

## ***Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger.***

### ***Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future.***

#### *Premessa*

Il documento è prodotto nell'ambito del sopralluogo giuridico a Niamey in Niger dal 15 al 20 novembre 2018, al quale hanno partecipato dieci esperti giuristi, tra avvocati e professori universitari<sup>1</sup>.

**L'indagine giuridica si è concentrata principalmente sul meccanismo di *resettlement* per coloro che presentano la domanda di asilo in Niger.** Come si vedrà nel prosieguo, il reinsediamento è conosciuto già in vari paesi, tra i quali Libano e Sudan, dove i rifugiati possono accedere al programma sulla base di quanto previsto dal manuale UNHCR del *resettlement*<sup>2</sup>. Il meccanismo è gestito interamente dall'UNHCR che contatta i Paesi che hanno volontariamente dato disponibilità per il trasferimento di rifugiati sul loro territorio, organizza le audizioni, lo scambio delle informazioni e comunica le decisioni finali in merito al reinsediamento al richiedente. Tale strumento, viene applicato anche in Niger per volere della Commissione Europea con i necessari aggiustamenti legati alla peculiarità del caso di specie. Anche il Niger, infatti, come il Sudan e il Libano, è territorio di transito per molti rifugiati che cercano di raggiungere gli Stati membri dell'Unione Europea.

Tuttavia, in Niger pochissimi cittadini stranieri richiedono asilo - fatta eccezione per i rifugiati del nord est della Nigeria, i quali si stabiliscono in territorio nigerino a ridosso del confine con la Nigeria – **ma proseguono il viaggio verso la Libia per poi raggiungere gli Stati membri dell'Unione Europea.** Tale prospettiva, nel corso degli ultimi anni è divenuta sempre più **illusoria** e la possibilità di successo altamente casuale, a seguito del rafforzamento, voluto dall'Unione Europea e dai suoi Stati membri, della guardia costiera libica e della sua capacità di intercettare le imbarcazioni che lasciano le coste libiche. Parallelamente i governi europei si sono fisicamente ritirati al di qua delle acque internazionali che erano soliti pattugliare per soccorrere eventuali imbarcazioni di migranti in difficoltà<sup>3</sup>. Da un lato, un numero crescente di imbarcazioni che lasciano le coste libiche finiscono per giorni alla deriva o naufragano senza soccorsi,

---

<sup>1</sup> Il sopralluogo giuridico e la redazione del presente elaborato nonché il coordinamento e l'approfondimento scientifico sono stati realizzati nell'ambito delle attività di ASGI ( [www.asgi.it](http://www.asgi.it)) e Spazi Circolari ([www.spazicircolari.it](http://www.spazicircolari.it))

<sup>2</sup> <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

<sup>3</sup> Si confronti <http://www.senatoripd.it/difesa/documento-conclusivo-della-commissione-difesa-sullattivita-delle-ong/>

dall'altro, migliaia di cittadini stranieri ritornano nelle carceri e nei centri di detenzione libici<sup>4</sup> sia ufficiali che in quelli gestiti da gruppi armati, all'interno dei quali le condizioni di trattenimento sono caratterizzate da sovraffollamento, da una totale assenza di condizioni igieniche adeguate e dove i cittadini stranieri devono subire ripetuti atti di tortura.

**La temporaneità del passaggio in Niger e la drammaticità della condizione in Libia determinata anche dalle scelte di blocco del passaggio dei paesi membri dell'UE, hanno richiesto un riadattamento del programma di *resettlement*.**

Invero, il *resettlement* è solitamente rivolto a rifugiati già riconosciuti titolari di protezione e accolti in campi gestiti da paesi terzi o da UNHCR; al contrario i cittadini stranieri in Libia non hanno accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale, non possono lasciare i centri di detenzione e la loro incolumità è in costante pericolo, sono sottoposti a rischio di *refoulement*, non possono entrare in contatto con organizzazioni internazionali se non previamente autorizzati dalle autorità libiche. In tale contesto è pertanto impensabile, sia una valutazione della richiesta di protezione sia l'accesso al programma di *resettlement*.

Conseguentemente, il meccanismo di *resettlement* attualmente in vigore in Niger per coloro che si trovano in Libia è stato affiancato ed integrato dall' *Emergency Transit Mechanism* il quale, sempre affidato all'UNHCR, è diretto ai cittadini stranieri – potenzialmente rifugiati - presenti in Libia. Attraverso tale meccanismo è disposto il trasferimento dei potenziali richiedenti asilo in Niger dove saranno accolti, la loro domanda sarà valutata e, come da disciplina generale del *resettlement*, saranno reinsediati negli Stati terzi che accetteranno su base volontaria il loro trasferimento.

**L'ETM, pertanto, deve essere visto come il necessario corollario alla funzionalità del meccanismo del *resettlement***, laddove sempre più cittadini stranieri dopo aver lasciato il Niger hanno provato a raggiungere le coste europee ma a seguito di un blocco sempre più impermeabile sono più volte finiti trattenuti nei centri di detenzione libici.

L'Unione europea e gli Stati membri, già a partire dall'agenda europea sulle migrazioni del

---

<sup>4</sup> “ Since 2017, Italy and the EU provide assistance to the LCG to increase its capacity to carry out search and rescue operations and prevent irregular departures on the Central Mediterranean route.<sup>131</sup> As a result of increased LGC operations, the number of people crossing from Libya to Italy has reduced significantly,<sup>132</sup> while out of the total number of people who do still attempt the crossing, the proportion of persons intercepted or rescued at sea by the LCG has increased. <sup>133</sup> The increase in interceptions and rescue operations conducted by the LCG resulted in greater numbers of persons disembarked (and detained) in Libya”  
<https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>

13.05.2015<sup>5</sup>, parallelamente al rafforzamento delle politiche di controllo delle frontiere e alla riaffermazione del ruolo dell'Europa come luogo di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo, hanno individuato lo strumento del reinsediamento - o *resettlement* - quale via di ingresso sicuro in Europa per i rifugiati. Infatti, gli interventi profilati dalla Commissione per il raggiungimento degli obiettivi indicati sono stati tutti ritenuti strumenti necessari alla strategia comunitaria per la gestione e il controllo della migrazione. I principali strumenti individuati attengono, da un lato, al sostegno logistico, formativo e tecnologico alle autorità di confine e, in particolar modo, alla Guardia Costiera libica e, dall'altro, all'elargizione di finanziamenti alle comunità libiche per la gestione e il miglioramento delle condizioni all'interno dei centri di detenzione e delle operazioni di disimbarco. Inoltre, una cospicua parte delle risorse economiche dell'Unione e dei suoi Stati membri è stata destinata alle organizzazioni internazionali per l'incremento del numero di rimpatri volontari dai centri di detenzione ai paesi di origine nonché per l'evacuazione e il successivo reinsediamento di rifugiati dai centri di detenzioni fino ai paesi terzi.

Pertanto, in tale strategia olistica si collocano l'ETM e il *resettlement*, i quali, secondo l'impostazione data dagli aggiornamenti all'agenda europea del 2018, diventano elemento fondamentale dell'approccio integrato alla migrazione. I risultati degli interventi della Guardia Costiera libica, le attività di intercettazione dei cittadini stranieri in mare vanno letti insieme al numero dei rimpatri volontari dalla Libia e dal Niger e al numero di rifugiati che dopo essere stati evacuati sono trasferiti nei paesi dell'Unione Europea.

Tale approccio complessivo e integrato vede, da un lato, il rafforzamento del controllo delle frontiere esterne, la diminuzione degli arrivi e il blocco dei migranti in Libia, dall'altro, quale contrappeso a tale politica, la possibilità che gli stessi migranti respinti e bloccati entrino in Europa tramite vie di ingresso predefinite e limitate o accedano al rimpatrio volontario nei Paesi di origine. Tali strumenti perseguono il fine di ristabilire la necessaria cornice di rispetto dei diritti fondamentali del rifugiato e dell'individuo che le politiche di controllo e blocco pongono in pericolo. Si riporta sul punto quanto indicato dall'aggiornamento all'agenda europea sulla migrazione del 4.12.2018: *“The experience of the past three years has shown that the best results come through an **integrated approach along a migratory route as a whole**. Along the Central Mediterranean route this has brought tangible results: **reducing irregular flows** by some 80%, helping over 40 000 persons to return home voluntarily mostly from Libya and Niger in the past two years; **and offering evacuation and resettlement** to nearly 2 500 vulnerable persons in need*

---

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=GA>

*of international protection.”*

*Segue: gli impegni finanziari ed i risultati attesi dalle politiche di resettlement*

*ETM e Resettlement*, quali elementi strutturali della strategia integrata di controllo del fenomeno migratorio, hanno richiesto nel tempo anche una diversa qualificazione in termini di impegno finanziario e risultati numerici attesi, tanto che l'importanza degli stessi è rinvenibile proprio dagli obiettivi fissati dalla Commissione Europea. Infatti se con l'agenda sulle migrazioni del 2015 il **resettlement si profilava come uno strumento del tutto eccezionale e residuale** tanto da dover raggiungere nel 2020 l'obiettivo di **20 mila** rifugiati reinsediati in Europa<sup>6</sup>, diventa invece strumento centrale già a partire dal 2017 fino all'aggiornamento della commissione europea del 14.03.2018 in cui si riporta che “ *Following the Commission's Recommendation of September 2017, the new scheme for at least 50 000 persons in need of international protection to be resettled by 31 October 2019, supported by EUR 500 million from the EU budget, will give a further boost to EU resettlement efforts*”.

Parallelamente sono cresciute le risorse economiche stanziare dalla Commissione Europea all'UNHCR affinché questa possa rendere effettivi i due meccanismi. Si precisa, inoltre, che la maggior parte di queste provengono dall'*European Trust Fund*. Al momento manca una visione di insieme circa il numero e l'entità di ciascun finanziamento dato all'UNHCR per lo svolgimento dell'ETM e del *Resettlement*, ma a titolo di esempio è possibile citare sia l'aggiornamento dell'agenda europea di Marzo 2018 con la quale la Commissione Europea ha deciso di destinare ulteriori 115 milioni all'UNHCR e all'OIM, sia i progetti già pubblicati sul sito dell'Eu Trust Fund, tra i quali quello intitolato “*Integrated approach to protection and emergency assistance to vulnerable and stranded migrants in Libya*” (T05-EUTF-NOA-LY-06)<sup>7</sup>. In questo caso i costi totali stimati per la realizzazione ammontano a 29 milioni dei quali: 16 milioni sono impegnati nella gestione indiretta affidata all'OIM, mentre i restanti 13 milioni nella gestione indiretta in capo all'UNHCR da destinarsi anche al meccanismo di ETM.

Alla luce del ruolo sempre più fondamentale riconosciuto all'ETM e al *Resettlement* nell'intero sistema di controllo della migrazione, appare rilevante uno studio sui meccanismi di

---

<sup>6</sup> Il resettlement diventa invece strumento centrale già a partire dal 2017: nell'aggiornamento della commissione europea del 14.03.2018 si riporta che “*Following the Commission's Recommendation of September 2017, the new scheme for at least 50 000 persons in need of international protection to be resettled by 31 October 2019, supported by EUR 500 million from the EU budget, will give a further boost to EU resettlement efforts*”

<sup>7</sup> Reperibile su: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/t05-eutf-noa-ly-06.pdf>

funzionamento e di contenuto degli stessi e, in particolar modo, risulta fondamentale comprendere come questi strumenti incidano sull'ampiezza e sull'effettività del diritto di asilo riconosciuto e tutelato.

Nel corso della trattazione si partirà dallo studio delle caratteristiche del *resettlement*, così come conosciuto anche tramite quanto riportato dal manuale del *resettlement* pubblicato da UNHCR, quale strumento a carattere concessorio ed eccezionale di tutela del diritto di asilo per poi contestualizzarlo all'interno del meccanismo di evacuazione dalla Libia e, più in generale, nell'ambito della politica europea di controllo della migrazione e del blocco dei cittadini stranieri in Libia quale contrappeso alle misure di controllo delle frontiere. A partire quindi dallo studio approfondito di questi due meccanismi ci si chiederà se l'ETM e il *resettlement* siano strumenti idonei a garantire l'equilibrio tra controllo, gestione delle frontiere e tutela dei diritti dei rifugiati e richiedenti asilo nell'ambito dell'approccio comunitario integrato al fenomeno della migrazione. Specificamente, ci si chiederà se tali meccanismi siano idonei a tutelare il diritto di asilo di coloro i quali, a seguito della chiusura della rotta libica, perseguita tramite il rafforzamento delle autorità di confini marittime e terrestri, sono impossibilitati a raggiungere le coste europee per chiedere protezione e vedere tutelati i propri diritti fondamentali.

Pertanto, si vedrà nel prosieguo, se il meccanismo implementato rappresenta una risposta numericamente apprezzabile e giuridicamente idonea a garantire il diritto di asilo dei rifugiati a fronte di una crisi umanitaria che la stessa Unione Europea e i suoi Stati membri contribuiscono, in parte, a rafforzare anche tramite il sostegno delle autorità di confine e di coloro che hanno il compito di gestire i centri di detenzione per migranti.

Ciò premesso, nonostante il sopralluogo giuridico si sia quindi concentrato precipuamente sul meccanismo di *resettlement*, e sulle peculiarità dello stesso in Niger, una trattazione completa non può prescindere dall'ETM - ideato e finanziato dall'Unione Europea - considerato che la maggior parte dei rifugiati che accedono al reinsediamento (o che ne sono esclusi) sono stati liberati dai centri libici proprio nell'ambito dello stesso programma di evacuazione. Tuttavia, come si vedrà, le informazioni in relazione a questo programma sono lacunose: infatti, non è stato possibile accedere alle convenzioni, ai prospetti del programma, agli obiettivi da raggiungere, al target dei destinatari e al budget dell'operazione. Le uniche informazioni reperite sono quelle provenienti dalla stampa, dalle comunicazioni ufficiali tra l'UNHCR e la Commissione Europea e dai rapporti di ONGs quali Amnesty International.

Dopo aver quindi trattato dell'ETM nella scarsità delle fonti a disposizione, si tratterà del

*resettlement*, il quale, nonostante la cornice giuridica condivisa con il programma già da anni implementato in molti paesi, presenta nel caso di specie delle peculiarità. Oltre al fatto che la maggior parte dei cittadini stranieri che accedono al *resettlement* proviene dalla Libia nell'ambito dell'ETM, si sottolineano anche, quali profili di interesse, il procedimento di valutazione della richiesta di asilo, il bilanciamento richiesto dal Niger tra i richiedenti asilo evacuati dalla Libia e quelli reinsediati, il ruolo del Niger rivendicato dalle autorità come paese di transito e non di primo asilo per tutti coloro che ritornano dalla Libia, la connessione tra l'UNHCR e l'OIM e i *referral* di persone che potrebbero accedere al rimpatrio volontario e che possono essere qualificate come richiedenti asilo.

Infine, si analizzeranno le caratteristiche del *resettlement* alla luce del complessivo sistema in cui lo stesso è inserito e la possibilità per il medesimo di raggiungere gli obiettivi prefissati. Ci si interrogherà, poi, se le caratteristiche dell'istituto e in particolare il suo carattere concessorio, basato su un dialogo riservato ed informale tra paesi terzi e UNHCR in cui il trasferimento non è mai qualificato come un diritto, siano sostenibili nell'ambito della presente situazione.

**Alla luce di questa premessa, appare quindi doveroso specificare che sia il reinsediamento dal Niger sia l'ETM sono programmi del tutto svincolati dal regolamento europeo sul *resettlement*, il quale mai entrato in vigore è stato bloccato dal consiglio europeo il 20 giugno 2018<sup>8</sup> dopo che sia la Commissione<sup>9</sup> sia il Parlamento europeo<sup>10</sup> avevano formulato le loro proposte. Al momento non vi è, dunque, nessuna disciplina comunitaria o nazionale che fornisca un quadro giuridico del meccanismo che rimane così vincolato, esclusivamente, a convenzioni e protocolli stipulati di volta in volta tra l'UNHCR, i paesi terzi di invio e di destinazione<sup>11</sup>.**

### ***L'EMERGENCY TRANSIT MECHANISM. Il cd programma di evacuazione umanitaria dalla Libia***

L'Unione europea e gli Stati membri, già a partire dall'agenda europea sulle migrazioni del 13.05.2015<sup>12</sup>, parallelamente al rafforzamento delle politiche di controllo delle frontiere e alla

<sup>8</sup><https://www.guengl.eu/news/article/eu-council-missed-opportunity-on-world-refugee-day>

<sup>9</sup>[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316\\_IT.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316_IT.html?redirect)

<sup>10</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>

<sup>11</sup> Si confronti anche la decisione del Tribunale civile di Roma del 19 febbraio 2019 sul rilascio di un visto umanitario a minore nigeriano per il ricongiungimento dalla Libia con la madre presente in Italia. Nel caso specifico il Tribunale ha affermato la diretta applicabilità dell'art. 25, Regolamento CE 810/09. Dopo la comunicazione della decisione a mezzo PEC all'Ambasciata italiana di Tripoli, quest'ultima ha rilasciato un lasciapassare in favore del ragazzo, sul quale è stato apposto il visto di ingresso per motivi umanitari.

<sup>12</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=GA>

riaffermazione del ruolo dell'Europa come luogo di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo, hanno individuato lo strumento del reinsediamento - o *resettlement* - quale via di ingresso sicuro in Europa per i rifugiati. **Il *resettlement* si profilava allora come uno strumento del tutto eccezionale** tanto da dover raggiungere nel 2020 l'obiettivo di 20 mila rifugiati reinsediati in Europa<sup>13</sup>. Tuttavia già nel 2015 veniva individuato il Niger come territorio privilegiato per istituire un centro multifunzionale *“in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'UNHCR e le autorità del Niger”* con lo scopo di offrire: *“informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità.”* In considerazione delle condizioni di grave instabilità e di costante violazione dei diritti umani in Libia che impedisce l'applicazione del *resettlement* direttamente dai centri di detenzione libici, **il reinsediamento, a partire dal 2017, viene integrato dall'Emergency Transit Mechanism**, il quale prevede che i cittadini stranieri, ritenuti potenziali rifugiati dall'UNHCR, vengano evacuati dalla Libia e trasferiti in Niger, dove eventualmente potranno accedere al programma di *resettlement*. **Infatti a margine del Quinto Vertice UA-UE del 29-30 novembre 2017, tenutosi ad Abidjan in Costa d'Avorio**, l'UE ha convenuto di istituire una task force congiunta sulla migrazione con l'Unione Africana e le Nazioni Unite, la quale miri ad accelerare il reinsediamento delle persone bisognose di protezione internazionale<sup>14</sup>. In questo contesto si inserisce anche l'accordo bilaterale tra l'UNHCR e il Niger *“Sur l'instauration d'un mécanisme d'évacuation d'urgence et de transit de la Libye vers le Niger”* (c.d. **Emergency Transit Mechanism**, d'ora in avanti **ETM**) risalente al novembre 2017<sup>15</sup>.

Nel *Country Operation Update* dell'UNHCR, risalente a marzo 2018, l'ETM viene descritto come segue: *“Questo programma mira a fornire assistenza salva-vita ai rifugiati in Libia, attraverso l'evacuazione in Niger, che ha temporaneamente esteso il proprio spazio di asilo.*

---

<sup>13</sup> Il *resettlement* diventa invece strumento centrale già a partire dal 2017: nell'aggiornamento della commissione europea del 14.03.2018 si riporta che *“Following the Commission's Recommendation of September 2017, the new scheme for at least 50 000 persons in need of international protection to be resettled by 31 October 2019, supported by EUR 500 million from the EU budget, will give a further boost to EU resettlement efforts”*

<sup>14</sup> v. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>

<sup>15</sup>Il memorandum tra l' Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e la Repubblica del Niger tramite il ministro dell'interno è firmato a Niamey il 20 dicembre 2017 è della durata di due anni e ha ad oggetto l'ingresso dei cittadini evacuati dalla Libia in Niger, il riconoscimento dell' asilo, il loro transito e accoglienza in Niger, eventuali soluzioni in caso di mancato riconoscimento dell'asilo o mancato trasferimento in paese terzo. Il testo dell'accordo al momento del sopralluogo no era ancora consultabile, in quanto UNHCR aveva rigettato la richiesta di ostensione del testo dell'accordo rilevando l'esistenza di pregiudizio alle relazioni internazionali con il Niger o la possibilità che si creasse una situazione di pericolo. Le autorità nigerine hanno ritenuto divulgabile il testo dell'accordo e lo hanno consegnato ai ricercatori in occasione del sopralluogo, non rilevando l'esistenza di tale situazione di rischio conseguente alla conoscenza del contenuto. L'accordo è consultabile al seguente link [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum\\_Niger\\_UNHCR.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum_Niger_UNHCR.pdf)

*L'obiettivo è cercare soluzioni durature, incluso il reinsediamento di questi rifugiati, i quali sono principalmente eritrei, somali, etiopi, sudanesi e sud sudanesi. (...) Il reinsediamento di rifugiati evacuati dalla Libia verso il Niger fa parte del programma generale di reinsediamento dell'UNHCR. Anche i rifugiati che sono già presenti in Niger (...) sono inclusi nel programma. (...) Per quanto riguarda i rifugiati evacuati dalla Libia, la sfida principale consiste nel migliorare l'efficienza del processo di partenza ai fini del reinsediamento”<sup>16</sup>.*

Dal sito dell'ONG italiana COOPI (Cooperazione Internazionale), partner dell'UNHCR nell'ETM, emerge come: **“Il meccanismo preveda l'identificazione da parte del personale dell'UNHCR in Libia dei rifugiati e dei richiedenti asilo più vulnerabili detenuti nei centri di detenzione libici. Queste persone sono evacuate, su base volontaria, nei Paesi di transito dove possono attendere, in condizioni protette idonee, che i loro casi siano elaborati e presentati per il reinsediamento in Paesi terzi. È in queste circostanze che l'UNHCR in Niger e il Governo del Niger hanno firmato un accordo per avviare l'ETM verso la fine del 2017. Questo memorandum consente che sia fornito rifugio temporaneo alle persone bisognose di protezione internazionale in Niger, mentre attendono soluzioni alternative a lungo termine in Paesi terzi, prima tra tutte il reinsediamento”<sup>17</sup>.**

Nel *Resettlement update #48*<sup>18</sup> viene chiaramente illustrato il quadro attuale dell'ETM (aggiornato all'11 febbraio 2019), di cui si riportano alcuni dati:

- all'11 febbraio 2019, la presenza di 56.507 richiedenti asilo e rifugiati è stata registrata presso l'UNHCR in Libia.;4.327 individui sono stati identificati dall'UNHCR e dai suoi partner per essere attualmente in uno dei centri di detenzione libici accessibili. La registrazione consiste nella sola annotazione dei dati anagrafici;

---

<sup>16</sup> “This programme aims to provide life-saving assistance and long-term solutions to the most vulnerable refugees trapped in detention in Libya, through evacuation to Niger, which has temporarily extended its asylum space. The aim is to seek durable solutions, including resettlement for these refugees, who are mainly Eritrean, Somali, Ethiopian, Sudanese and South Sudanese. (...)The resettlement of refugees evacuated from Libya to Niger is part of UNHCR's overall resettlement programme. Refugees who were already present in Niger and deemed to require resettlement as a solution, are also included in the programme. (...) As regards to those refugees evacuated from Libya, the key challenge identified is in terms of improving the fluidity of the process of departures for resettlement.”;

fonte: <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/63016>

<sup>17</sup> “The mechanism envisages the identification of the most vulnerable refugees and asylum seekers by UNHCR Libya staff held in Libyan detention centres. These people are evacuated, on a voluntary basis, to transit countries where they can wait, in suitable protected conditions, for their cases to be processed and put forward for resettlement in third countries. It was under such circumstances that UNHCR Niger and Niger's government signed an agreement to implement the ETM in late 2017. This memorandum makes it possible to provide temporary shelter to people needing international protection in Niger, while they wait for alternative, long-term solutions in third countries, first and foremost resettlement.”; fonte: <https://www.cooopi.org/en/niger-sheltering-libyan-refugees.html>

<sup>18</sup> Reperibile su: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67926>



- dall' inizio dell'operazione di evacuazione dalla Libia (fine 2017), un totale di 3.016 persone (compresi i minori non accompagnati) sono state evacuate in Niger (2.332), in Italia (415) e in Romania (269). Ci sono 157 bambini non accompagnati evacuati rimasti in Niger;
- dal 1 ° settembre 2017, 4.665 persone hanno trovato soluzioni diverse dal reinsediamento (rimpatri volontari, visti umanitari, ricongiungimenti familiari...);
- all'11 febbraio 2019, 12 Stati hanno messo a disposizione un totale di 6.351 posti per il reinsediamento. Si tratta di: Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

**I cittadini trattenuti nei centri di detenzione in Libia sono quindi identificati da UNHCR come potenzialmente rifugiati e trasferiti in Niger.** L'autorizzazione per l'ingresso nei centri è accordata dalle autorità libiche, le quali fino a questo momento hanno permesso il contatto con i cittadini appartenenti a sole 7 nazionalità<sup>19</sup>. A seguito delle interviste effettuate si è venuti a conoscenza che la stessa persona prima di essere trasferita in Niger sostiene anche ripetute audizioni con lo staff di UNHCR.

Come si evince dal *Memorandum* tra l'UNHCR e il Niger, il trasferimento è volontario ed è organizzato dall'Alto Commissariato per i Rifugiati per via aerea o terrestre. Tuttavia, esso viene applicato solo alle persone che rispondono ai criteri di seguito indicati, i quali dopo il loro arrivo in Niger dovranno essere reinsediati in un paese terzo. Già prima dell'evacuazione l'UNHCR predispone le misure necessarie per informare le persone candidate all'evacuazione in ordine alle procedure di Determinazione dello Status di Rifugiato, alle prospettive di soluzioni durature eventualmente applicabili e alle conseguenze del rigetto o della non-accettazione da parte di un paese di reinsediamento.

La sezione 3 del *Memorandum* indica pertanto le persone che possono essere evacuate e quindi possono soggiornare temporaneamente sul territorio nigerino ed in particolare si tratta di

- Rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato per i Rifugiati in Libia in forza del suo Mandato,
- Richiedenti asilo registrati presso l'Alto Commissariato per i Rifugiati in Libia;
- Apolidi o le persone a rischio di apolidia e per le quali la determinazione della nazionalità non è potuta essere finalizzata in Libia;

---

<sup>19</sup> <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF>

- Minori non accompagnati conformemente al principio del superiore interesse del bambino.

Al contrario non possono rientrare nel programma di evacuazione e successivo trasferimento in Niger in vista del reinsediamento i cittadini nigerini, o “*coloro che possono accedere al programma di rimpatrio volontario dell’OIM dalla Libia.*” Tale ultima indicazione non è chiara nell’indicare i soggetti esclusi dall’ETM: in particolare, non si comprende se sarebbero esclusi solo coloro che hanno già acconsentito al rimpatrio volontario e sono in attesa del trasferimento nel paese di origine oppure se sarebbero esclusi anche coloro che verosimilmente o potenzialmente potrebbero accedere al rimpatrio volontario, senza tuttavia in questo caso specificare su quali basi si fonderebbe il giudizio prognostico.

**Nel Memorandum viene stabilito che le persone che possono trovarsi contemporaneamente presenti sul territorio nigerino ed in attesa di *resettlement* dopo essere state evacuate dalla Libia possono essere al massimo 600**, ad eccezione di misure straordinarie eventualmente autorizzate in caso di situazioni di emergenza umanitaria.

Il procedimento di evacuazione prevede l’identificazione del cittadino straniero in Libia quale potenziale rifugiato da parte dell’UNHCR, che comunicherà i dati al governo del Niger, il quale, entro 7 giorni, può autorizzare o rigettare la richiesta; in entrambi i casi non è previsto nessun onere motivazionale. A seguito del riscontro positivo all’ingresso in Niger, il richiedente asilo riceverà un documento di viaggio rilasciato dal paese di origine, dal Comitato internazionale della Croce Rossa o da altro soggetto previa approvazione del titolo da parte delle autorità del Niger, il quale autorizzerà sempre l’ingresso del cittadino straniero con visto apposto sul documento di viaggio.

***IL RESETTLEMENT DI RIFUGIATI EVACUATI O VOLONTARIAMENTE ALLONTANATISI DALLA LIBIA. La valutazione della domanda di asilo e il trasferimento verso paesi terzi***

Oltre a quanto previsto per i richiedenti asilo trasferiti dalla Libia in Niger tramite *l’Emergency Transit Mechanism*, **i cittadini stranieri presenti in Niger possono accedere al programma di *resettlement* anche a seguito di segnalazione dell’OIM** quando sono volontariamente rimpatriati dalla Libia e accolti nei centri di transito dell’organizzazione delle migrazioni. In base

a quanto previsto dalle *Standard Operational Procedure* (SOP) OIM - UNHCR<sup>20</sup> , l' OIM dovrebbe poi segnalare all'UNHCR la situazione di quelle persone potenzialmente idonee ad accedere al *resettlement*.

Specificamente, nei centri di accoglienza, come previsto dal memorandum Niger – OIM – UNHCR<sup>21</sup>, OIM fornisce l'informativa sul diritto di chiedere asilo e in presenza di un richiedente asilo informa l'UNHCR presso il suo punto focale. L'UNHCR o la Direzione Generale dello Stato Civile, delle Migrazioni e dei Rifugiati (DGECMR) incontra i richiedenti asilo e fornisce le informazioni relative alla procedura di eleggibilità allo status di rifugiato in Niger. Diversi interlocutori, durante il sopralluogo giuridico in Niger, hanno fatto presente come tale *Memorandum* non stia propriamente funzionando anche per una indisponibilità di OIM a segnalare i richiedenti asilo all'UNHCR. Tale mancato coordinamento rappresenta una grave potenziale lesione del diritto di asilo laddove è evidente che coloro che entrano in contatto con l'OIM e sono bisognosi di protezione potrebbero non essere mai segnalati all'UNHCR e quindi essere inseriti nel programma di *resettlement*. In particolare sono state **espresse delle preoccupazioni in relazione alle donne nigeriane, la maggior parte delle quali vittime di tratta di esseri umani internazionale** a scopo di sfruttamento sessuale le quali hanno accesso unicamente al programma di rimpatrio volontario e non vengono segnalate ad UNHCR per la presentazione della domanda di protezione e successivamente per il reinsediamento.

Alla luce di tali gravi criticità, dovrebbe essere posto in essere un nuovo Memorandum tra OIM e UNHCR.

- ***Il procedimento di richiesta e valutazione della domanda di protezione necessaria al reinsediamento***

***Sull'esame della domanda di asilo: L'audizione e il parere dell'UNHCR, l'invio alla commissione per l'eleggibilità. Il caso del parere negativo***

---

<sup>20</sup> <http://www.refworld.org/docid/57fde5cf4.html>

<sup>21</sup> Il memorandum d'intesa tra governo della repubblica del Niger, L'organizzazione Internazionale per le Migrazioni ( OIM ) , Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ( HCR) nel contesto dei flussi misti in niger firmato il 2 marzo 2017 della durata di due anni sulle procedure di identificazione dei richiedenti asilo in Niger tra i cittadini stranieri che provengono dall'africa occidentale e dell'africa centrale. Il testo del memorandum è stato consegnato dalle autorità nigerine durante il sopralluogo ed è ora consultabile al seguente link [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum\\_Niger\\_UNHCR\\_OIM.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum_Niger_UNHCR_OIM.pdf)

Successivamente alla presa in carico da parte dell'UNHCR<sup>22</sup>, il cittadino straniero potrà accedere alla richiesta di protezione internazionale davanti al governo nigerino e all'apposita Commissione Nazionale di Eleggibilità (CNE)<sup>23</sup>.

In base a quanto previsto dal *Memorandum*, i richiedenti asilo evacuati nell'ambito dell'ETM o segnalati da OIM, **sostengono una audizione condotta dall'Alto Commissariato per i Rifugiati sui motivi di persecuzione**. A seguito dell'intervista, il personale preposto redige l'*RSD Assessment* che include: il riassunto della richiesta, una valutazione sulla credibilità, la presentazione dei fatti e la loro analisi dal punto di vista legale ed in particolare la possibilità di inquadrarli dentro la categoria del rifugio, la valutazione delle cause di esclusione ed infine una raccomandazione volta a determinare se il richiedente dovrebbe o meno essere riconosciuto come titolare di protezione internazionale.

Pertanto, in caso di parere positivo da parte dell'UNHCR, il Niger potrà concedere o meno la protezione internazionale al richiedente asilo, il quale solo se riconosciuto rifugiato potrà accedere al programma di reinsediamento; al contrario in caso di parere negativo, il governo nigerino potrà riconoscere l'asilo in Niger al richiedente oppure rigettare la sua richiesta e riconoscere, in presenza dei presupposti, altro titolo di soggiorno. Si ritiene che il Niger abbia acconsentito ad accogliere temporaneamente i cittadini stranieri provenienti dalla Libia con l'aspettativa che gli stessi siano riconosciuti rifugiati e trasferiti poi nei paesi terzi. Pertanto, laddove vi sia un parere positivo dell'UNHCR e quindi non vi siano ragioni ostative alla presentazione del richiedente asilo al *resettlement*, verosimilmente il governo del Niger accoglierà la richiesta di asilo per facilitare il percorso verso un paese terzo; al contrario in caso di parere negativo di UNHCR, il richiedente asilo non potrà lasciare il Niger, sia in caso di riconoscimento dell'asilo sia in caso di rigetto. In questi casi, dove il carico del cittadino straniero evacuato dalla Libia ricade interamente sul Niger, il governo nigerino potrà riconoscere la protezione internazionale, tuttavia lo farà in casi limitati ed eccezionali. Questo infatti quanto previsto dal memorandum Niger - UNHCR nel quale è stabilito che il Governo del Niger non si oppone al principio di **concedere l'asilo in Niger a un numero molto ristretto di beneficiari del meccanismo, se tuttavia questa opzione resta eccezionale e attuata come ultima risorsa**,

---

<sup>22</sup> Dai colloqui con la commissione nazionale è emerso che teoricamente i cittadini stranieri possono accedere alla richiesta di asilo anche senza il previo referral di UNHCR. Inoltre ai cittadini provenienti da specifici paesi, es. la zona del nord est della Nigeria, è riconosciuta una protezione internazionale prima facie e il conseguente rilascio di un titolo di soggiorno.

<sup>23</sup> Informazioni sulla commissione per nazionale per lo status di rifugiato NEC /CNE su <http://www.refworld.org/pdfid/4a1ff7882.pdf>.

dopo l'esaurimento delle altre soluzioni possibili. Infatti sempre nel *Memorandum* UNHCR-Niger si precisa la natura del Niger quale paese di transito e non quale paese di destinazione dei rifugiati o richiedenti asilo provenienti dalla Libia con ETM e quindi l'eccezionalità del riconoscimento dello *status* di rifugiato per coloro che, evacuati dalla Libia, non ottengono parere positivo da UNHCR: *“Considerando il fardello dell'asilo già assunto dal governo del Niger, le decisioni di eleggibilità prese dalla Commissione di Eleggibilità allo Status di rifugiato nel quadro del presente meccanismo indicheranno eventualmente che le persone evacuate riconosciute come rifugiate beneficeranno del diritto di soggiorno in Niger, unicamente ai fini di transito verso paesi terzi”*.

Precisamente, già durante la procedura di valutazione della richiesta di asilo, l'Agenzia delle Nazioni Unite presenta una propria raccomandazione o parere al Governo nigerino sulla qualifica del cittadino straniero ai sensi della Convenzione di Ginevra. Se tale **raccomandazione è positiva** il cittadino straniero, eventualmente non riconosciuto dal Governo come rifugiato potrà presentare ricorso all'autorità competente (Comitato di Grazie dei Ricorsi) anche tramite l'ausilio dell'UNHCR. In ogni caso l'Agenzia delle Nazioni Unite potrà riconoscerlo come rifugiato per mandato<sup>24</sup> anche nel caso in cui le autorità nigerine escludano qualsiasi forma di protezione. Al contrario **in caso di parere negativo espresso dall'UNHCR, anche se il governo nigerino dovesse riconoscere la protezione internazionale al richiedente, lo stesso non potrà accedere al programma di reinsediamento** ma potrà restare in Niger come titolare di protezione riconosciuto da tale Paese. E' **esclusa la possibilità di ricorrere avverso il parere negativo** dato da UNHCR, nonostante gli effetti pregiudizievoli in termini di perdita della possibilità di accedere al programma di *resettlement*.

Nel caso in cui la domanda di asilo del potenziale rifugiato venga rigettata e qualora siano già state esaurite tutte le vie interne di ricorso, il Governo del Niger e l'Alto Commissariato per i Rifugiati informeranno l'interessato delle azioni da **intraprendere al fine di regolarizzare la propria situazione sul territorio nigerino e delle possibili agevolazioni di cui il medesimo avrebbe diritto qualora decidesse di rimpatriare volontariamente nel Paese di origine**.

Infatti in base a quanto previsto dal *Memorandum* OIM-UNHCR- Niger per i richiedenti asilo la

---

<sup>24</sup> Il riconoscimento per mandato è effettuato direttamente da UNHCR.

La determinazione dello status per mandato integra una definizione più ampia di quella all'art. 1 della Convenzione di Ginevra estendendosi anche alle persone che sono colpite da effetti indiscriminati dei conflitti armati o altri disastri commessi per mano dell'uomo, per esempio dominazione straniera, occupazione, colonialismo. Si può approfondire al link <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

cui richiesta sarà respinta sia al termine dell'esame dell'ammissibilità della domanda sia al termine della procedura di determinazione dello status di rifugiato in Niger, l'OIM offrirà il rientro verso il paese d'origine oppure verso un qualsiasi altro paese nel quale il richiedente gode di uno *status* giuridico chiaro e indiscusso, allorché i richiedenti avranno personalmente comunicato la propria volontà di effettuare un tale ritorno. Specificamente, secondo le SOP OIM-UNHCR i cittadini stranieri che si presentano all'ufficio dell'UNHCR e che, dopo l'esame, non risultano richiedenti asilo o sono rigettati dalla commissione nigerina vengono indicati all'OIM da parte dell'UNHCR per ricevere le informazioni per accedere al programma di rimpatrio assistito. Ciò avviene in forma scritta con una comunicazione tra OIM e UNHCR e con la compilazione da parte dell'interessato di un documento ove esprime la sua volontà di fare ritorno<sup>25</sup>.

***FOCUS: Parere negativo da parte di UNHCR***

Il richiedente asilo – o rifugiato per il Niger - **non riceverà copia del parere di UNHCR**, né potrà impugnarlo dinanzi ad alcun organo laddove negativo. **Tuttavia gli effetti giuridici che il parere produce sono del tutto autonomi ed indipendenti dalla valutazione della domanda di rifugio**, tanto che l'eventuale ricorso contro il provvedimento di rigetto non avrebbe alcun effetto sul parere che continua ad essere preclusivo all'accesso al programma di *resettlement*. Pertanto lo stesso dovrebbe essere considerato un vero e proprio atto conclusivo, impugnabile da parte del cittadino straniero e revocabile in autotutela da parte del soggetto che lo ha emanato.

L'esclusione dal programma di *resettlement* ha conseguenze decisive sulle prospettive giuridiche di rifugiati, anche se questi fossero riconosciuti come tali dal Niger ma non fossero considerati eleggibili al trasferimento in paesi terzi. Non può escludersi (tra le altre ragioni considerata la sottoscrizione da parte del Niger della Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato), per tali persone che il Niger potrebbe essere qualificato quale paese di primo asilo e quindi non può escludersi che possano essere lì rinviiati in caso di applicazione del criterio di primo paese di asilo sia dagli Stati membri dell'Unione Europea<sup>26</sup> sia dagli Stati africani. Al riguardo si sottolinea che sulla base delle informazioni raccolte durante l'intervista con i funzionari responsabili di *protection* di UNHCR in Niamey<sup>27</sup> è lo stesso UNHCR a non escludere l'applicazione

<sup>25</sup> <http://www.refworld.org/docid/57fde5cf4.html>

<sup>26</sup> Art. 33 direttiva 2013/32/UE “*Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se: b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35*”

<sup>27</sup> L'incontro si è tenuto negli uffici di UNHCR a Niamey con i funzionari responsabili di *protection*

del criterio del primo paese di asilo sia per i cittadini stranieri in Libia, sia per coloro che si trovano in Niger e sono già stati riconosciuti rifugiati da altri stati limitrofi, quali ad esempio il Chad.

In alcuni casi, **l'UNHCR può anche non inviare il dossier alla commissione per l'eleggibilità**, laddove la domanda sia manifestamente fondata e la protezione per mandato accordata direttamente dall'alto commissariato.

**Al momento del sopralluogo, il governo del Niger non aveva ancora iniziato a notificare i provvedimenti di rigetto della protezione internazionale** anche di coloro che sono stati evacuati dalla Libia nell'ambito dell'ETM, i quali tuttavia – come confermato dall'UNHCR, dalla commissione nazionale e da COOPI – erano già stati decisi. Tale momento sarà decisivo per i richiedenti asilo, ai quali andrà comunicato non tanto che la loro richiesta è stata rigettata e che hanno la conseguente possibilità di fare ricorso, **ma che è ormai preclusa la possibilità di accedere al programma di *resettlement*** laddove tale decisione di rigetto è conseguente – come indicato dai soggetti intervistati – ad un parere negativo di UNHCR inappellabile.

**A conferma di ciò, si fa ulteriormente presente che, come indicato dal memorandum UNHCR- Niger, l'Alto Commissariato per i Rifugiati dispiegherà gli sforzi necessari per agevolare la ricerca rapida di soluzioni durature** che possono includere : il reinsediamento (dei rifugiati o degli apolidi) bisognosi di protezione internazionale verso un paese terzo, il ricongiungimento familiare di un minore non-accompagnato allorché questa soluzione sia nell'interesse superiore del minore, il rimpatrio volontario assistito di un rifugiato o di un apolide nel suo paese d'origine o di abituale residenza, l'ammissione in un paese terzo con una borsa di studio o di integrazione di un rifugiato o di un apolide.

**Una volta che il migrante è riconosciuto come rifugiato e ha il parere positivo di UNHCR potrà accedere al programma di reinsediamento.**

- ***Il procedimento di *resettlement****

***Le persone che possono essere reinsediate***

L' UNHCR promuove il reinsediamento di persone che sono riconosciute rifugiate sotto il suo mandato oppure che sono riconosciute rifugiate dallo Stato in cui le stesse si trovano al momento del *resettlement*. Il reinsediamento è uno strumento di protezione e una delle soluzioni '*durature*' promosse dall'UNHCR, e come indicato nel Manuale sul Reinsediamento ha carattere

concessorio e non può essere qualificato come un diritto del rifugiato: “*Resettlement is not a right, and there is no obligation on States to accept refugees through resettlement*”<sup>28</sup> Il reinsediamento è definito da UNHCR nei seguenti termini: “*Il reinsediamento attiene alla selezione e al trasferimento di rifugiati da uno Stato nel quale essi hanno cercato protezione a uno Stato terzo che ha acconsentito ad ammetterli – in quanto rifugiati – con uno status di residenza permanente. (...)*”<sup>29</sup> (UNHCR, 2011a: 3). La determinazione dello status di rifugiato è in primo luogo effettuata in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed è di competenza dello stato contraente in cui il richiedete asilo presenta la richiesta. L’UNHCR può, tuttavia, in certe circostanze condurre il procedimento di accertamento di status (RSD) sotto il suo mandato. Spesso l’UNHCR pone in essere la procedura di determinazione di riconoscimento dello status di rifugiato in quegli Stati che non sono parte della Convenzione di Ginevra o che pure essendo parte non hanno adottato una procedura di asilo o una procedura che effettivamente possa condurre al riconoscimento della protezione oppure hanno ratificato la convenzione con una limitazione territoriale. **Nello specifico caso del Niger la valutazione e la decisione sulla domanda di asilo, come si è visto, è svolta dalla commissione nigerina per l’eleggibilità** che decide della richiesta di protezione con il supporto di UNHCR il quale organizza e conduce le interviste e formula un parere non vincolante sulla richiesta che poi trasmette all’autorità nigerina, la quale ad esito del procedimento di valutazione emetta la decisione di riconoscimento o rigetto della istanza di protezione.

### ***La richiesta di resettlement***

La valutazione in merito all’invio della richiesta di *resettlement* è lasciata all’UNHCR che decide per quali rifugiati il reinsediamento sia la soluzione più appropriata (si valuta che non vi sia una soluzione alternativa e che il bisogno di protezione non sia limitato temporalmente) e la propone ai rifugiati che appartengono ad una delle seguenti categorie: persone bisognose di protezione fisica o legale, sopravvissuti a tortura e/o violenza, soggetti bisognosi di cure mediche, donne e ragazze a rischio, riunificazione familiare, bambini e adolescenti a rischio e, infine, qualora non ci siano per la persona altre soluzioni alternative durature. Anche in questo caso non vi è una formale comunicazione della sussistenza dei requisiti per accedere al programma. Per quanto riguarda il Niger, in base alle informazioni reperite, **i rifugiati che sono rientrati nel**

---

<sup>28</sup> Pag. 36 di UNHCR Resettlement handbook <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

<sup>29</sup> “*Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status. (...)*”, fonte: <https://www.unhcr.org/575935d17.pdf>



**programma ETM o che sono stati segnalati nell'ambito del Memorandum OIM-UNHCR-Niger sono automaticamente inseriti nel programma di *resettlement* una volta riconosciuti titolari di protezione con parere positivo di UNHCR.** Diverso il caso, come si vedrà, dell'accettazione da parte di un paese terzo del loro trasferimento.

### ***La comunicazione con il rifugiato che può accedere al programma***

Come indicato dal manuale del *resettlement* e come ripetuto anche dai nostri interlocutori durante il sopralluogo, i messaggi cardine che vanno comunicati al rifugiato il quale è convocato dall'UNHCR al fine di valutare la possibilità di farlo accedere al programma di reinsediamento sono i seguenti: **“il reinsediamento non è automatico e non è un diritto del rifugiato”** e **“il rifugiato non può scegliere il paese di destinazione e la decisione finale rimane in capo al paese stesso”**. Tali informazioni sono date anche ai rifugiati che sono stati portati in Niger con il programma ETM senza quindi poter dare loro alcuna certezza neppure in merito all'esito positivo del *resettlement*.

### ***L'intervista.***

Il possibile beneficiario del reinsediamento è convocato per una intervista da parte dell'UNHCR alla presenza dell'interprete, durante la quale sono ripercorse le ragioni a sostegno della richiesta di protezione e sono valutati i suoi specifici bisogni. A seguito della intervista e della valutazione sulla necessità di accedere al *resettlement* come unica misura idonea a rispondere alla necessità di protezione del rifugiato, l'ufficiale responsabile per il reinsediamento **può** autorizzare la preparazione della richiesta di *resettlement*.

Nello specifico caso del Niger, tutti i rifugiati che sono arrivati nell'ambito del programma ETM o che sono stati segnalati nell'ambito del protocollo OIM-UNHCR-Niger, sono intervistati e in loro favore vengono predisposte le procedure per la richiesta di *resettlement*. La principale differenza con il *resettlement* conosciuto in altri Paesi è legata al fatto che il governo nigerino dà la propria disponibilità ad **accogliere per un periodo limitato di tempo i cittadini stranieri in fuga dalla Libia e comunque in numero determinato**. Pertanto, a fronte di un eventuale rallentamento dei trasferimenti in paesi terzi, il governo nigerino diminuirà il numero di cittadini stranieri che possono essere trasferiti sul suo territorio, inficiando così la efficacia del meccanismo e la possibilità di rivolgersi ad un numero crescente di richiedenti asilo e rifugiati bloccati in Libia.

Come previsto dal *Memorandum* UNHCR- Niger, oltre a queste categorie di persone, l'UNHCR può chiedere il reinsediamento anche per un numero limitato di rifugiati già riconosciuti tali dal Niger.

Tuttavia, anche nel presente caso, qualora in futuro l'UNHCR ritenesse opportuno di non presentare la richiesta di *resettlement*, **il rifugiato non riceverebbe una comunicazione della sospensione o del rifiuto di sottoporre la sua richiesta di reinsediamento**; parimenti non viene previsto un rimedio amministrativo o giurisdizionale contro la decisione di esclusione.

### ***La comunicazione con il Paese di destinazione.***

Ogni richiesta deve includere il RRF (*Resettlement Registration Form*) con il quale l'UNHCR presenta i bisogni di ciascun rifugiato al paese di destinazione, con una serie di precise informazioni relative alla sua domanda di protezione, alla valutazione della stessa da parte dell'agenzia delle Nazioni Unite, il grado di priorità e le esigenze connesse alla richiesta di *resettlement*. Gli stati di destinazione possono chiedere informazioni aggiuntive come ad esempio quelle relative al servizio militare o alla attività politica, informazioni sulla educazione, occupazione, lingue parlate ecc. Infine, il documento, prima della sua approvazione, è firmato dal rifugiato che autorizza la trasmissione delle informazioni al paese di destinazione al quale l'UNHCR invierà la richiesta e autorizza l'UNHCR a ricevere per suo conto le comunicazioni da parte del paese richiesto. Come indicato dall'UNHCR, nella fase di valutazione della richiesta di reinsediamento, alcuni Stati, tra cui la Francia, svolgono spesso nuove interviste, mentre altri, come ad esempio l'Italia, chiedono all'UNHCR di compilare un formulario con domande specifiche. Inoltre, quasi tutti i paesi raccolgono le impronte digitali, ad eccezione della Finlandia il cui *assessment* è legato esclusivamente al dossier preparato da UNHCR.

### ***La presentazione della richiesta***

La scelta dei Paesi di destinazione ai quali inviare la richiesta di reinsediamento è lasciata alla Agenzia delle Nazioni Unite che effettuerà l'invio tenendo in considerazione i rapporti familiari, la priorità della richiesta, il numero di quote annuali, la disponibilità del paese destinatario a trattamenti medici, le abilità linguistiche, gli aspetti culturali, la nazionalità, la configurazione della famiglia e, se possibile, la preferenza espressa dal rifugiato. La richiesta di *resettlement* viene fatta solo per un Paese alla volta e laddove uno Stato rigetti l'istanza, questo è comunicato all'UNHCR, il quale può decidere di ripresentare la richiesta ad un altro Stato. La decisione di

ripresentare o meno la richiesta può dipendere anche dalle ragioni addotte dallo Stato di destinazione: laddove infatti si dovesse contestare la fondatezza delle ragioni di rifugio o qualora ci siano problemi di sicurezza, questi potrebbero essere preclusivi anche di future ulteriori accettazioni e richieste. Durante l'intervista con UNHCR è stato confermato che **il rifugiato viene messo a conoscenza solo verbalmente del rifiuto di un paese terzo ad accettare il suo trasferimento e viene rassicurato sul fatto che UNHCR ripresenterà nuove richieste.** Tuttavia né le nuove richieste, né i rigetti e i motivi della esclusione sono mai notificati o comunicati in forma scritta al rifugiato il quale rimane semplicemente in attesa che il procedimento si concluda positivamente, senza poter introdurre nuovi elementi a sostegno della sua richiesta o a contestazione di quanto opposto dallo Stato ricevente.

### ***L'ultima decisione spetta al Paese di destinazione***

Al fine di accettare o meno la richiesta di *resettlement*, gli Stati di destinazione possono sia fare una intervista con i potenziali reinsediati sia basarsi solo sul dossier inviato, oppure decidere che solo alcuni dei richiedenti svolgeranno l'intervista. Le interviste sono effettuate durante specifiche missioni a cui partecipano membri del ministero dell'Interno.

#### ***FOCUS: La mancanza di documentazione, l'accesso agli atti, la correzione e la cancellazione dei dati***

La mancanza di accesso alla documentazione relativa alle richieste inviate, ai verbali di audizione, alle decisioni negative sulla richiesta di *resettlement*, alle decisioni di sospensione delle richieste determinano un grave ed irreparabile *vulnus* alla posizione giuridica dei rifugiati e alla loro capacità di tutela dei propri diritti. Il rifugiato, il quale conosce solo oralmente e tramite l'UNHCR il rifiuto di uno Stato di autorizzare il suo trasferimento, **non può partecipare in maniera attiva alla formazione del convincimento da parte del Paese richiesto.** Inoltre eventuali lunghe attese alle quali è costretto il rifugiato potrebbero alternativamente essere legate sia ad un ritardo nella risposta dei paesi terzi, ad investigazioni e ricerche in corso, sia alla decisione di sospendere definitivamente o momentaneamente il procedimento di *resettlement* a causa di una o più decisioni negative. **La mancanza di provvedimenti scritti impedisce ai rifugiati di qualificare giuridicamente questa attesa** che, in caso di decisione di rigetto a qualsiasi trasferimento, potrebbe anche protrarsi per anni.

Gli Stati che rigettano la richiesta di protezione – secondo quanto riportato da UNHCR – possono indicare un rimedio per impugnare il rigetto, senza tuttavia che vi sia nessun obbligo.

Nel manuale del *resettlement* si fa presente che i rifugiati possono accedere alle informazioni che loro hanno fornito, ma **hanno un accesso limitato alle informazioni generate da UNHCR** o alla documentazione proveniente da altra fonte. In questi casi, l'UNHCR dovrebbe bilanciare il suo interesse (considerazioni di sicurezza dello staff o di protezione delle fonti di informazioni dell'UNHCR) con l'interesse legittimo del rifugiato a conoscere le ragioni di ogni decisione che ha ripercussioni nella sua sfera giuridica. Una soluzione prospettata è quella di condividere solo un breve riassunto senza menzionare i nomi dei membri dello staff che hanno contribuito a prendere quella decisione. In ogni caso, non possono essere condivisi la documentazione relativa alla intervista o alla valutazione relativa alla credibilità. Evidentemente tale limitazione deriva dalla qualifica del *resettlement* quale istituto a carattere concessorio, in cui la possibilità di reazione contro una decisione ritenuta illegittima non è garantita e quindi di conseguenza non è apprezzabile l'importanza di avere a disposizione la documentazione necessaria al fine di comprendere l'iter logico seguito da chi ha assunto la decisione.

Tutti i dati raccolti sono riportati nel file telematico ProGres nel quale sono annotati tutti i dati e le notizie riguardanti gli individui che sono registrati da UNHCR (anche fuori dalla procedura di *resettlement*) e nel quale sono raccolti anche i dati biometrici di rifugiati e richiedenti asilo.

Al fine di colmare, per quanto possibile, tale mancanza di documentazione relativamente alla propria posizione giuridica, abbiamo richiesto ai nostri interlocutori di UNHCR quale fosse il diritto all'accesso agli atti, riconosciuto ai rifugiati nell'ambito del procedimento di *resettlement*. Ci viene consigliato di approfondire la questione in “*Guidance on the protection of personal data of persons of concern to UNHCR*” del 2018. In base a tale manuale, è riconosciuto al rifugiato il diritto di ricevere informazioni sui dati utilizzati da UNHCR o condivisi con altri soggetti; il diritto di richiedere l'accesso ai dati e alla informazioni; il **diritto di correzione o cancellazione dei dati**; il diritto di opporsi al modo in cui i propri dati vengono trattati. **Per quanto riguarda l'accesso ai documenti**, questo è riconosciuto senza limitazioni relativamente a documenti che sono stati prodotti dallo stesso titolare dei dati: es

documenti di identità, certificato di matrimonio ecc. Al contrario maggiori limitazioni potrebbero esserci qualora l'oggetto dell'accesso documentale riguardi documenti o registrazioni generati da UNHCR (*internal work products*) o da un partner di UNHCR in sua vece, quali interviste o pareri. Nel caso di trasferimento di dati da UNHCR ad altri partner o terze parti, UNHCR deve spiegare la ragione del trasferimento. Inoltre, gli interessati possono chiedere ad UNHCR di correggere o cancellare i loro dati personali laddove questi siano inesatti, incompleti, non necessari o eccessivi.

**In relazione al diritto del rifugiato di accedere ai documenti che lo riguardano e di modificare, correggere o cancellare i suoi dati**, nel manuale è enunciato astrattamente solo il diritto, senza tuttavia che vengano fornite indicazioni pratiche sull'autorità competente a ricevere queste istanze, i tempi in cui l'autorità è tenuta a rispondere e come è possibile impugnare una eventuale risposta di rigetto. Ci si chiede, quindi, in che modo tale diritto sia effettivamente esercitabile in mancanza di una procedura, di una autorità tenuta a vigilare sull'adempimento o inadempimento e di una sanzione comminabile in caso di mancato soddisfacimento della richiesta.

**Si fa presente che il diritto alla privacy non è un diritto assoluto e va bilanciato con altri diritti fondamentali ed interessi pubblici**, in accordo con il principio di proporzionalità. Informazioni non divulgabili possono includere, ad esempio, quelle attinenti alla salute fisica e mentale di un individuo qualora dalla loro pubblicazione derivi una minaccia alla fornitura di servizi essenziali, quelle la cui divulgazione può pregiudicare la privacy di altre persone, quelle relative ad indagini penali o casi in cui UNHCR ha processato dati personali di sua iniziativa o in risposta a richieste legittime da parte delle autorità nazionali, informazioni con aspettativa di confidenzialità trasmesse da terze parti. **Infine il paragrafo 9 si occupa della condivisione e del trasferimento dei dati personali a partner o terze parti**, che includono la grande varietà di soggetti con i quali UNHCR collabora tra i quali governi, organizzazioni intergovernative e non governative, agenzie dell'ONU, organizzazioni *community-based*, università e settore privato. Tale situazione è particolarmente rilevante nel caso di *resettlement*, **laddove tutti i dati personali raccolti da UNHCR vengono trasferiti al paese richiesto per permettere allo stesso di formare il proprio convincimento**. Lo stato terzo ricevente pertanto, non essendo sottoposto ad un chiaro obbligo di cancellazione dei dati laddove non decidesse di autorizzare il trasferimento del rifugiato, continuerebbe a detenere

dati personali di cittadini stranieri che non sono mai transitati sul suo territorio e con i quali non ha quindi nessun legame o interesse. Tuttavia la conservazione di tali dati per un tempo potenzialmente illimitato potrebbe inficiare il diritto del rifugiato, laddove il paese membro ha a disposizione informazioni personali e dati sensibili del cittadino da poter utilizzare in futuro nel caso in cui il rifugiato riesca a raggiungere il suo territorio. In quel caso non è escluso che il paese terzo, investito eventualmente di una richiesta di protezione internazionale da parte del cittadino straniero, possa utilizzare i dati trasmessi da UNHCR per valutare la credibilità del soggetto o per dichiararla inammissibile in base a quanto previsto dagli artt. 35 e 38 della Direttiva 2013/32/32. In quest'ultimo caso verrebbe applicato il concetto di primo paese di asilo o paese terzo sicuro utilizzando le informazioni relative al riconoscimento della protezione avvenuta in Niger o del transito sul territorio nigerino, salvo necessari accordi bilaterali con il Niger per la riammissione di cittadini terzi e la verifica della esistenza delle condizioni indicate dalla normativa citata.

- *L'accoglienza durante la permanenza in Niger*

Sempre in base a quanto previsto dal Memorandum UNHCR- Niger, il Governo del Niger prenderà le misure necessarie ai fini di permettere alle persone evacuate di risiedere legalmente sul suo territorio per un periodo che non eccederà i sei mesi. L'Alto Commissariato per i Rifugiati potrà richiedere, a titolo eccezionale, la proroga di questa autorizzazione di soggiorno una sola volta, su base individuale. Tuttavia tale lasso di tempo, almeno per quanto indicato dal COOPI che si occupa dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati potrebbe essere stato sottostimato in quanto le procedure di valutazione della domanda di asilo e di reinsediamento sono generalmente più lunghe dei 6 mesi preventivati.

**Il Governo della Repubblica del Niger assicurerà la protezione dei luoghi designati ad accogliere le persone evacuate, mentre durante il periodo del loro transito in Niger, l'Alto Commissariato per i Rifugiati fornirà alle persone evacuate un alloggio temporaneo, generi alimentari, prodotti per l'igiene elementare e cure sanitarie d'emergenza nei luoghi designati dalle autorità competenti della Repubblica del Niger; inoltre, l'Alto Commissariato per i Rifugiati costruirà ed equipaggerà infrastrutture d'accoglienza.** Successivamente alla disattivazione del meccanismo di evacuazione e di transito, le anzidette infrastrutture e i relativi

equipaggiamenti diventeranno di proprietà dello Stato del Niger.

Sarà sempre onere dell'Alto Commissariato per i Rifugiati organizzare il trasporto delle persone evacuate al di fuori del Niger perché accedano ad una soluzione duratura in un paese terzo; assicurare i servizi connessi al reinsediamento dei rifugiati e degli apolidi tra i quali: il controllo sanitario in vista del reinsediamento e la visita medica antecedente alla loro partenza verso il paese del reinsediamento; orientamento culturale e/o i corsi di lingua in vista del reinsediamento.

**Molti di questi servizi sono svolti dal COOPI** con la cui direttrice si è tenuto un approfondito colloquio. Infatti il COOPI è una delle 15 organizzazioni non governative che per conto di UNHCR si occupano dell'implementazione dei suoi vari progetti in Niger. Come è noto e come ci è stato spiegato, l'UNHCR riceve finanziamenti provenienti da fondi comunitari o nazionali per lo svolgimento delle attività di sua competenza, tra cui quelle di cui si è trattato, le quali sono spesso delegate e svolte da ONG, associazioni o organizzazioni per conto di UNHCR e sotto la sua sorveglianza, controllo e coordinazione.

Il COOPI<sup>30</sup> è una ONG italiana che opera in contesti caratterizzati da povertà estrema e fragilità socio-politiche o ambientali attraverso un approccio che lega l'intervento in situazioni di emergenza con la riabilitazione e lo sviluppo delle comunità. **COOPI si occupa per l'UNHCR di gestire 20 case di accoglienza a Niamey e 6 ad Agadez** per coloro che provengono dalla Libia. La responsabile del progetto prevede che alcune di queste saranno presto chiuse in favore di strutture più grandi, meno costose e dislocate anche a decine di chilometri dalla città di Niamey. In attesa della ricollocazione in paesi terzi, l'organizzazione appaltata si occupa di fornire accoglienza, supporto psicosociale, specialmente per coloro che durante la permanenza in Libia hanno subito violenze fisiche e psicologiche; della gestione materiale delle case; di fornire assistenza medica agli ospiti, di orientamento linguistico e culturale con focus sul paese dove avverrà il reinsediamento. I destinatari dell'accoglienza sono state 1500 persone, delle quali 400 ricollocate, e almeno un centinaio che non hanno ottenuto il riconoscimento della protezione e che non potranno accedere al programma di reinsediamento.

L'accoglienza predisposta da COOPI inizia già al momento in cui le persone arrivano in aeroporto con il volo dalla Libia, oppure quando chiedono asilo all'UNHCR perché si trovano in Niger a seguito di altri percorsi migratori o di ritorno autonomo dalla Libia. Tutti i cittadini entrano quindi come richiedenti asilo nei centri di accoglienza.

---

<sup>30</sup> <https://www.coopi.org>

## **Conclusioni**

Come visto nella introduzione, i meccanismi di evacuazione e di *resettlement*, sono introdotti dall'Unione Europea come contrappesi alle politiche di blocco della rotta libica, che attraverso il rafforzamento delle autorità di confine hanno reso particolarmente difficile e pericoloso raggiungere le coste europee<sup>31</sup>. A ciò si aggiunga che la legislazione libica non riconosce il diritto di asilo e non ha neppure ratificato la convenzione di Ginevra del 1951; pertanto tutti i cittadini stranieri, rifugiati e migranti che vengono intercettati dalla guardia costiera libica sono detenuti a tempo indeterminato nei centri di detenzione e considerati migranti irregolari sottoposti al rischio di *refoulment* nei loro paesi di origine.

Tuttavia è opportuno interrogarsi sulla efficacia di tali strumenti e sulla possibilità che gli stessi possano realmente ed in maniera incisiva rappresentare un contrappeso alle violazioni conseguenti alle note operazioni di blocco, implementate dalla Unione Europea, proprio alla luce della trattazione precedente. Partendo dalla constatazione che gli strumenti introdotti sono meccanismi a carattere concessorio, in cui l'accesso e il riconoscimento del diritto di asilo del rifugiato è affidato a procedure con carenti garanzie sostanziali e procedurali, è necessario valutare se tali strumenti, considerata la loro natura giuridica, siano strumenti validi ed effettivi al fine dell'ingresso in Europa delle persone che intendano presentare la domande di asilo e quindi, se essi permettono un diffuso e reale accesso alla richiesta di asilo e alle garanzie ad esso connesse.

Tale ragionamento, invero, non ha ad oggetto la difficoltà di rispetto e accesso al diritto di asilo in un contesto come quello libico, piuttosto vuole condurre ad una valutazione della idoneità degli strumenti introdotti a riequilibrare le violazioni che probabilmente si determinano a seguito di sempre più stringenti politiche di controllo delle frontiera e di blocco della fuga dei rifugiati dalla Libia.

Se quindi, le politiche comunitarie possono portare a violazioni della Convenzione di Ginevra sul diritto di asilo, occorre una seria riflessione sullo strumento di ETM e di *Resettlement* al fine di verificare **se questi possano ristabilire il pieno ed effettivo rispetto del diritto alla protezione dei rifugiati così come lo conosciamo e come è garantito sul territorio europeo.**

---

<sup>31</sup> Il sostegno politico, logistico e tecnologico alle autorità libiche è divenuto così strutturale e il controllo delle frontiere così impermeabile che la Commissione Europea ha dichiarato il crollo vertiginoso ( fino al 90%) degli arrivi sulle coste europee di persone in fuga dalla Libia. Alla luce di tale situazione, la Commissione Europea ha introdotto strutturalmente alcuni meccanismi che dovrebbero ristabilire una cornice di rispetto del diritto di asilo e dei diritti fondamentali dei rifugiati e migranti attualmente presenti in Libia, tra questi appunto l'ETM e il *Resettlement*



Infatti, nel caso in cui si dovesse arrivare a ritenere che gli strumenti introdotti, alla luce in particolare della loro natura giuridica, non siano efficaci meccanismi di garanzia e tutela effettiva del diritto di asilo, come dovrebbe essere secondo il progetto comunitario, allora occorrerà inquadrare gli interventi di UNHCR in Libia in favore dei rifugiati sotto altra categoria. Quindi, più che effettivo contrappeso alle politiche di blocco e quindi strumento di riequilibrio delle possibili violazioni del diritto di asilo, i **meccanismi di *resettlement* e di ETM dovrebbero essere considerati interventi umanitari**, volti in via sporadica e sulla base di valutazioni discrezionali ad alleviare la situazione di sofferenza o a facilitare l'accesso al riconoscimento del diritto di asilo di porzioni variabili della popolazione rifugiata in Libia.

Il riconoscimento di una natura giuridica a *resettlement* ed ETM di tipo concessoria e discrezionale, così distante da quella che è propria del diritto di asilo e quindi l'inquadramento di questi due meccanismi all'interno di una cornice umanitaria, **conducono ad una riflessione sulla relazione tra le politiche di blocco e il rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951**. Infatti laddove si dovesse giungere ad affermare che tali meccanismi non rappresentano validi strumenti di tutela del diritto di asilo in Libia e contrappeso effettivo alle politiche comunitarie che contribuiscono a determinare le violazioni del diritto di asilo nei confronti dei rifugiati, ci si deve interrogare sulla responsabilità dell'Unione Europea e degli Stati membri i quali impongono delle politiche che potrebbero contribuire al perpetuarsi di violazioni nei confronti di rifugiati e richiedenti asilo, senza tuttavia trovare strumenti incisivi per garantire il loro diritto fondamentale all'asilo e alla protezione.