

“Amsterdam nel Mediterraneo”

Come il sistema d’asilo olandese può contribuire a risolvere la crisi migratoria nel Mediterraneo

26 gennaio 2018

“È solo con l’Europa che potremo proteggere efficacemente le nostre frontiere, accogliere dignitosamente chi ne ha bisogno e allo stesso tempo rimpatriare velocemente chi non ha il diritto di rimanere.

Se lasceremo alcuni dei nostri alleati sommersi dagli arrivi di massa senza aiutarli a gestire le loro frontiere, se le nostre procedure d’asilo resteranno lente e così diverse tra loro, se saremo incapaci di organizzare il ritorno di chi non ha il diritto di restare, non saremo né efficaci né umani. ... Dobbiamo impegnarci a non lasciare questo fardello solo ad alcuni, che si tratti di paesi di primo ingresso o degli ultimi paesi ospitanti, costruendo le basi per una vera solidarietà”.

(Emmanuel Macron, Sorbona, 26 settembre 2017)

Così come il presidente francese Emmanuel Macron, anche altri leader dell’Unione Europea sono alla ricerca di un sistema d’asilo veloce, efficiente e che rispetti pienamente i diritti dei richiedenti asilo. Questo sistema deve poter determinare in modo rapido e preciso chi ha bisogno di protezione, deve creare un effetto deterrente verso coloro che si vogliono avventurare su un barcone e, infine, deve permettere di rimpatriare nel più breve tempo possibile chi non ottiene asilo.

Il problema è come fare per attuarlo. Un esempio al quale ispirarsi è quello dei Paesi Bassi, dove gran parte delle richieste di asilo viene elaborata *entro due mesi, ricorsi inclusi*, tramite una procedura che tutela pienamente i diritti dei richiedenti. I richiedenti asilo vengono assistiti gratuitamente durante tutta la procedura e possono presentare i motivi della loro richiesta in almeno due colloqui.

Serve un sistema simile e completamente finanziato dall’UE anche in Italia, in Grecia e negli altri paesi lungo il confine mediterraneo dell’Europa. Nel 2018 un progetto pilota (“Amsterdam nel Mediterraneo”), in combinazione con la dichiarazione UE-Turchia per la Grecia e accordi con i paesi d’origine per l’Italia, permetterebbe sia di esaminare rapidamente le richieste d’asilo sia di rimpatriare i richiedenti asilo che non hanno ottenuto alcuna protezione. In questo modo non solo diminuirebbe il numero delle morti in mare, ma si ristabilirebbe il controllo dei flussi di entrata. Inoltre, i richiedenti asilo potrebbero sapere in tempi molto più brevi quale sarà il loro futuro.

In Grecia, un progetto simile aiuterebbe a far fronte all'attuale sovraffollamento delle Isole egee. *Tutti* i richiedenti sulle isole greche dovrebbero avere accesso a una procedura rapida e attendibile al fine di determinare se abbiano bisogno di protezione internazionale o se siano sicuri in Turchia, dove potranno essere riaccompagnati. Nella maggior parte dei casi il loro soggiorno sulle Isole egee non durerebbe più di due mesi. Coloro che ricevono un esito positivo in prima istanza non rimarrebbero più di due settimane. Inoltre, la creazione di un meccanismo indipendente, che verifichi che le condizioni di accoglienza e di asilo in Turchia siano compatibili con gli standard dettati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, permetterebbe un maggior numero di rimpatri. Si contribuirebbe così a invertire la tendenza in aumento degli arrivi irregolari.

Come funziona il sistema olandese

Dal 2010 i Paesi Bassi dispongono di un sistema di asilo che si contraddistingue per la qualità elevata delle decisioni in materia d'asilo e la grande rapidità delle procedure. La combinazione tra qualità e rapidità sia in prima istanza sia in appello rende il sistema olandese unico in Europa.

Nei Paesi Bassi un richiedente asilo riceve una decisione in prima istanza entro 17 giorni (al momento si calcolano 25 giorni) dal suo ingresso nel paese. Dopo un massimo di altri 35 giorni ottiene la decisione in appello (al momento si calcolano 21-28 giorni). Nessun altro paese dell'UE è così veloce nell'elaborazione delle richieste d'asilo senza nulla togliere dalla qualità delle decisioni. Fin dall'inizio della procedura, i richiedenti asilo ricevono un servizio di assistenza legale gratuito. Inoltre, partecipano ad almeno due colloqui prima di ottenere una decisione in prima istanza. I paesi situati alle frontiere esterne dell'UE, come ad esempio Italia e Grecia, necessiterebbero di un sistema d'asilo simile a quello olandese.

Ecco le varie fasi della procedura:

Registrazione – 3 giorni: i rifugiati che arrivano via terra vengono portati al centro di registrazione Ter Apel, nel Nord dei Paesi Bassi, dove vengono identificati, registrati, informati e sottoposti al rilevamento delle impronte digitali, a controlli di sicurezza e sanitari (malattie contagiose). Nei casi potenzialmente soggetti alla convenzione di Dublino, il Servizio per l'immigrazione e la naturalizzazione olandese (IND) avvia le indagini necessarie. I richiedenti asilo che presentano richiesta di protezione internazionale sostengono un primo colloquio con l'IND. I cittadini provenienti da paesi d'origine sicuri hanno accesso a una procedura ancora più breve rispetto a quella prevista per gli altri richiedenti. I richiedenti asilo giunti per via aerea (all'aeroporto di Schiphol) vengono registrati presso il centro di identificazione e detenzione di Schiphol.

Riposo e preparazione – minimo 6 giorni, al momento 14 giorni: i richiedenti asilo si riposano e si preparano per la procedura d'asilo. Ogni richiedente verrà informato e assistito dal Dutch Refugee Council, una ONG indipendente. Durante questa fase, i richiedenti asilo incontrano gli avvocati che li assistono gratuitamente durante tutta la procedura. I richiedenti hanno quindi il tempo di ottenere i documenti necessari (sono ammessi documenti scannerizzati). Tutti i richiedenti vengono anche sottoposti a un controllo medico al fine di confermare la loro idoneità fisica e psichica per affrontare il resto della procedura d'asilo. Intanto, la polizia olandese prosegue con la verifica dell'autenticità dei documenti presentati.

Procedura generale di richiesta di asilo – dai 5 agli 8 giorni: gli olandesi la chiamano procedura di 8 giorni, ma in realtà una procedura dall'esito positivo impiega solamente 5 giorni,

mentre una dall'esito negativo 7-8 giorni. Il richiedente asilo partecipa a due colloqui. Durante entrambi i colloqui, il funzionario IND redige un verbale che potrà essere rivisto dall'avvocato in un secondo momento (di solito l'avvocato non assiste al colloquio, anche se su richiesta del richiedente o in casi delicati il Dutch Refugee Council può mandare un osservatore). Durante i colloqui, il funzionario può anche contattare in tempo reale un team di ricercatori pronti a verificare le informazioni fornite dal richiedente.

La procedura avviene secondo il seguente schema:

- *Giorno 1:* colloquio al fine di stabilire identità, nazionalità, itinerario di viaggio; presentazione di documenti importanti, verbale.
- *Giorno 2:* l'avvocato verifica ed eventualmente corregge il verbale e prepara il richiedente per il colloquio principale che ha luogo il giorno seguente.
- *Giorno 3:* colloquio sul merito della domanda d'asilo (1-4 ore); verbale (20-25 pagine).
- *Giorno 4:* se necessario l'avvocato verifica e modifica il verbale. L'IND decide se dispone di informazioni sufficienti al fine di emettere una decisione. Qualora ritenesse che non vi siano informazioni sufficienti, il caso verrà trattato secondo la "Procedura Ampliata" (per ulteriori informazioni vedere in seguito).
- *Giorno 5:* l'IND emette una decisione positiva – in questo caso la procedura termina qui – oppure emette una decisione negativa *preliminare*. Tutte le decisioni vengono motivate nel dettaglio (8-10 pagine). Il funzionario IND che emette la decisione è di solito, ma non sempre, diverso dal funzionario che ha condotto il colloquio.
- *Giorno 6:* l'avvocato fornisce osservazioni sulla decisione preliminare negativa nelle quali spiega i motivi per i quali il richiedente meriterebbe di ottenere la protezione internazionale.
- *Giorno 7/8:* l'IND emette la decisione finale.

Procedura di ricorso – 3-5 settimane: un richiedente asilo la cui domanda è stata respinta ha una settimana di tempo per presentare ricorso dinanzi al tribunale. La corte deve emettere una decisione entro 4 settimane dalla presentazione del ricorso: tuttavia, ciò avviene già dopo 2-3 settimane. Il ricorso ha effetto sospensivo, salvo nei casi di paesi d'origine dichiarati sicuri, di altre decisioni manifestamente infondate e in caso di inammissibilità. In questi casi, i richiedenti possono comunque chiedere l'emissione di un provvedimento che permetta loro di rimanere. (Qualora il richiedente asilo ottenga una decisione negativa nella procedura ampliata, il termine per presentare il ricorso è di 4 settimane. In questo caso, il ricorso ha sempre un effetto sospensivo.)

I tribunali competenti sono le camere di immigrazione di 11 corti distrettuali. Di solito è solo un giudice a deliberare, ma in casi complicati viene creata una commissione composta da tre giudici. Nella maggior parte dei casi i giudici esaminano solamente la documentazione, mentre le udienze sono molto rare. È comunque possibile presentare nuove prove a sostegno del proprio ricorso.

Ulteriore ricorso in tribunale – massimo 27 settimane: in caso di rigetto, l'ultima istanza prevista è il Consiglio di Stato. Il termine per presentare un ricorso è fissato a 4 settimane. Il tribunale ha 23 settimane di tempo per deliberare, anche se le tempistiche sono di solito più brevi. Viene verificato lo svolgimento corretto delle procedure e si chiariscono le questioni di diritto. Non vi è effetto sospensivo a meno che non venga richiesto dal ricorrente. È tuttavia raro che il Consiglio di Stato accordi un effetto sospensivo o che le decisioni negative di primo grado vengano annullate.

Paesi di origine sicuri: ai cittadini provenienti da paesi d'origine sicuri non viene concesso un periodo di riposo e preparazione. In questi casi, l'IND conduce solamente un colloquio con il richiedente. Anche i richiedenti asilo provenienti da paesi sicuri hanno il diritto di essere assistiti gratuitamente da un avvocato.¹

Procedura ampliata – fino a 6 mesi: al momento tra il 15 e il 20 per cento dei casi vengono trattati con la procedura ampliata. La procedura ampliata ha una durata di 6 mesi, termine che può essere prorogato ulteriormente. Al momento l'IND emette tutte le decisioni entro 6 mesi. Per questioni di continuità, i richiedenti asilo vengono seguito dallo stesso funzionario IND durante tutta la procedura.

Accoglienza: la fase di registrazione e prima accoglienza avviene al centro di Ter Apel (per chi arriva via terra) o in quello di Schiphol (per chi arriva per via aerea). La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale avviene in centri appositi situati vicino alle strutture di accoglienza o, nel caso di Schiphol, all'interno del centro. Una volta terminata la procedura i richiedenti asilo vengono trasferiti in altre strutture di accoglienza. Lo smistamento avviene a seconda che abbiano ottenuto protezione e siano in lista per un alloggio privato, o che la loro richiesta sia stata respinta e siano in attesa di essere rimpatriati, o ancora che la loro domanda debba essere esaminata con la procedura ampliata. Vi sono anche centri creati espressamente per famiglie e centri di transito dove la libertà di movimento è limitata per coloro che sono in attesa di rimpatrio.

Status di protezione: vi sono due status di protezione internazionale nei Paesi Bassi - lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria. Le prestazioni sociali garantite sono le stesse. Le uniche differenze sono le motivazioni a base dell'assegnazione dello status, e le procedure da applicare in caso di revoca della protezione.² Di solito un funzionario IND esamina dapprima se un richiedente asilo si qualifica per lo status di rifugiato, e solo in un secondo momento se si qualifica per lo status di protezione sussidiaria. I titolari di protezione sussidiaria non possono presentare ricorso al fine di ottenere lo status di rifugiato. In casi rari, i Paesi Bassi forniscono anche la protezione umanitaria.

Formazione dei funzionari IND: i funzionari IND che esaminano le richieste di protezione internazionale devono avere un titolo universitario. La maggior parte di loro è avvocato, alcuni hanno studiato Antropologia o culture specifiche. La loro formazione si basa su curricula EASO e dura almeno 9 mesi (come durante il picco degli arrivi nel 2015), ma può anche essere più lunga. I praticanti ricevono una preparazione teorica, ma iniziano quasi subito con la pratica.

Inizialmente i praticanti assistono ai colloqui di colleghi più esperti; in seguito effettuano i colloqui sotto supervisione e infine da soli. I praticanti redigono i verbali delle decisioni con l'aiuto di altri funzionari IND e possono sempre consultarsi con i loro colleghi prima di emettere una decisione finale. I funzionari IND devono essere in grado di gestire qualsiasi caso di protezione internazionale, ma alcuni sviluppano determinate specializzazioni su base geografica o tematica (ad esempio casi LGBT).

¹ [Paesi di origine sicuri per i Paesi Bassi](#): Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Kosovo e Serbia; Georgia, Ucraina; Mongolia; Algeria, Ghana, Marocco, Senegal, Tunisia; India; Brasile; Giamaica, Togo, Trinidad e Tobago; tutti gli altri paesi membri dell'UE, i quattro paesi associati a Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera), e Andorra, Monaco, San Marino e la Città del Vaticano; e Australia, Nuova Zelanda, Canada, e gli Stati Uniti e Giappone.

² Status di rifugiato: persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica. Protezione sussidiaria: minaccia di pena di morte, tortura, trattamento disumano o degradante, violenza indiscriminata nel caso di conflitti armati.

Ogni funzionario IND deve poter condurre almeno due colloqui al giorno. Qualora abbia a che fare con casi semplici (ad esempio rifugiati siriani, paesi di origine sicuri) ne può fare anche più di due.

Avvocati esperti nel settore dell’asilo: gli avvocati vengono rimborsati in base a un sistema a punti. Attualmente, ogni punto corrisponde a 105 euro. Una procedura regolare con esito positivo vale 8 punti (840 euro). Qualora la decisione preliminare sia negativa e l’avvocato presenti eventuali controdeduzioni, l’avvocato riceve 2 punti aggiuntivi (in totale 1.050 euro). Una procedura ampliata corrisponde ad altri 2 punti. Per paesi di origine sicuri e i casi soggetti alla convenzione di Dublino si ricevono 5 punti. Gli avvocati devono soddisfare una serie di requisiti minimi e accettare un determinato numero di casi all’anno. Inoltre, sono iscritti all’Albo del Comitato Nazionale di Tutela Legale.

Valutazione: la procedura d’asilo olandese viene valutata positivamente dai rifugiati stessi, dalle ONG, dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, da avvocati esperti in materia di diritto d’asilo, da accademici e dai principali legislatori olandesi.

Il 2015, l’anno sfida: la crisi del 2015 ha messo sotto pressione anche il sistema d’asilo olandese dato l’aumento improvviso del numero delle richieste di protezione internazionale (vedi tabella sotto). L’IND ha reagito prolungando il periodo di riposo e preparazione fino a diversi mesi. Attualmente il periodo di riposo ha una durata di circa 14 giorni. Il minimo legale è di 6 giorni.

Richieste di protezione internazionale nei Paesi Bassi (Eurostat)³

	Richieste
2010	15,100
2011	14,600
2012	13,100
2013	13,095
2014	24,535
2015	44,970
2016	20,945
2017 (gen.- nov.)	15,845

Rimpatrio/riammissione: i Paesi Bassi si impegnano affinché i richiedenti d’asilo respinti lascino il paese in tempi brevi. Una decisione negativa si traduce automaticamente in una decisione di rimpatrio: il richiedente deve lasciare il paese entro 28 giorni o immediatamente, nel caso provenga da un paese d’origine considerato sicuro, qualora vi sia il rischio di fuga o ancora per ragioni collegate al mantenimento dell’ordine pubblico. Tutti i sussidi di previdenza sociale, incluso l’alloggio, cessano al termine dei 28 giorni, fatta eccezione per le famiglie con bambini. Un’apposita organizzazione governativa, il Servizio di Rimpatrio e Partenza, aiuta i richiedenti asilo respinti a prepararsi per tornare nel paese d’origine, a ottenere i documenti necessari e infine a partire. La maggior parte dei richiedenti asilo respinti ottiene assistenza finanziaria per il rimpatrio volontario.

³ [Eurostat](#), “Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex, Annual aggregated data (rounded)”, [migr_asyappctza], in data 4 ottobre 2017; e per il 2017, [Eurostat](#), “Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex, Monthly data (rounded)”, [migr_asyappctzm], in data 17 gennaio 2018.

Un modello per il Mediterraneo

Immaginiamo che nel 2018 il sistema d'asilo olandese sia utilizzato nell'ambito di un progetto pilota europeo in Grecia. *Tutti* i richiedenti asilo avrebbero accesso a una procedura per il riconoscimento della protezione internazionale basata sul modello olandese al fine di stabilire se siano sicuri in Turchia o se invece debbano continuare la procedura in Grecia. Coloro che rientrano nella prima categoria, a fronte di sufficienti garanzie fornite dalle autorità Turche, potrebbero essere rimpatriati entro poche settimane. Lo stesso varrebbe per tutte le richieste esaminate nel merito e infine respinte.

Il ruolo svolto dalle camere specializzate in materia di immigrazione e asilo dei Paesi Bassi potrebbe essere ricoperto da delle commissioni di ricorso composte da (ex-)giudici. Vi sarebbe comunque la possibilità di presentare ulteriori ricorsi dinanzi a un tribunale. In questo caso però, l'impugnazione della sentenza non avrebbe effetto sospensivo automatico, ma il richiedente potrebbe sempre chiedere la sospensione del provvedimento di riammissione fino a che il giudice non abbia deciso la causa anche nel merito. Dato che tutte le decisioni di prima e seconda istanza sarebbero redatte in modo molto particolareggiato, e che il richiedente verrebbe assistito da un legale per tutta la procedura, il tribunale dovrebbe essere in grado di deliberare sul conferimento dell'effetto sospensivo entro una settimana.

Entro due mesi verrebbero emesse quasi tutte le decisioni finali. Solo i richiedenti asilo che presentano appello e a cui è stato concesso di restare, rimarrebbero sulle isole egee per più di due mesi. Coloro che ricevono un responso positivo in prima istanza resterebbero nei centri meno di due settimane. In questo modo si risolverebbe il problema del sovraffollamento delle isole greche.

In cambio dei rimpatri dei richiedenti asilo respinti, l'UE dovrebbe aumentare i reinsediamenti volontari dalla Turchia verso i paesi membri dell'UE come previsto dall'accordo UE-Turchia (punto 4)⁴.

L'applicazione del modello olandese aiuterebbe a evitare ulteriori morti in mare e a definire lo status dei richiedenti asilo in modo serio e veloce. Inoltre, consoliderebbe l'accordo EU-Turchia. Perché tutto ciò sia possibile, i centri sulle isole greche dovrebbero essere interamente finanziati dall'UE e dovrebbero soddisfare tutti i requisiti standard in materia di accoglienza. Ottenendo dalla Turchia garanzie individuali e verificabili che i siriani, gli iracheni e altri cittadini rimpatriati, si potrebbe procedere con i rimpatri più rapidamente. Tutto ciò riporterebbe il numero di arrivi sulle isole greche al livello dell'inizio del 2017 (o addirittura inferiore).⁵

Immaginiamo che l'UE riesca a convincere la Turchia a estendere l'accordo UE-Turchia alla Bulgaria, e che anche la Bulgaria applichi il modello olandese, migliorando quindi gli standard di accoglienza e riducendo il numero di arrivi irregolari. Coloro che beneficiano di protezione in Bulgaria si potrebbero qualificare per una ricollocazione (volontaria) in altri paesi membri (UE), il che rappresenterebbe un incentivo per gli stati confinanti a adottare le stesse misure.

Questa è una strategia sia credibile che efficace per un approccio europeo in materia di asilo. L'invio di contingenti di polizia di frontiera e funzionari EASO ai confini dell'Europa non aiuterà a ridurre gli arrivi. Al contrario, con una procedura di asilo rapida e di qualità, e con

⁴ [Dichiarazione UE-Turchia](#), 18 marzo 2016.

⁵ Vedi "ESI Core Facts: [Refugees and asylum in the Aegean – The impact of the EU-Turkey statement](#)", 26 gennaio 2018.

accordi funzionanti con la Turchia e, nel caso dell'Italia, con i paesi d'origine, gli arrivi irregolari diminuirebbero. Questa strategia porterebbe a una migliore gestione delle frontiere, umana e allo stesso tempo in linea con gli obblighi legali.

Le informazioni sul sistema di asilo olandese si basano su diverse interviste con funzionari IND, il Consiglio olandese dei rifugiati, l'associazione olandese degli avvocati in materia di asilo ([VAJN](#)), esperti accademici in materia di asilo, responsabili politici, l'UNHCR dei Paesi Bassi, nonché una visita recente al centro di accoglienza e richieste Schiphol a dicembre 2017. Le fonti scritte suggerite in lingua inglese includono:

Consiglio olandese per i rifugiati, "[Country Report Netherlands](#)", AIDA (banca dati in materia d'asilo), marzo 2017.

Consultazioni intergovernative in materia di migrazione, asilo e rifugiati, [Asylum Policies. Report on Policies and Practices in IGC Participating States 2015](#), settembre 2015, capitolo sui Paesi Bassi, pp. 255-280.

I siti web del Governo dei Paesi Bassi sulle politiche di [Asilo](#); il [Consiglio olandese per i rifugiati](#); il [Servizio di rimpatrio e partenza \(DT&V\)](#); e l'[Agenzia centrale per l'accoglienza die richiedenti asilo \(COA\)](#).

Per approfondimenti raccomandiamo la lettura del materiale sul sito web ESI "[Combining border control with compassion. Proposals for the refugee crises in the Mediterranean](#)".

Lo studio politico e la ricerca dell'ESI sulla riforma europea in materia di asilo è finanziato da Stiftung Mercator

STIFTUNG
MERCATOR
FOUNDATION