

# Proposte per una gestione dei flussi dei richiedenti asilo nell'Unione europea



Dicembre 2015

La Fondazione Ismu è un ente scientifico indipendente, istituito nel 1992, che promuove e realizza **studi, ricerche**, iniziative di consulenza e di **formazione**, attività di **progettazione, informazione** e **divulgazione** sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. È impegnata nello studio di queste tematiche ed è interlocutrice di istituzioni di governo a livello nazionale ed europeo, amministrazioni locali e periferiche, realtà del volontariato e dell'associazionismo, organizzazioni no profit, istituzioni scolastiche, centri di ricerca italiani e stranieri, rappresentanze diplomatiche e consolari, imprese, media, istituzioni museali e centri culturali.



Copyright © 2015, Fondazione Ismu  
Via Copernico 1, 20125 - Milano  
[www.ismu.org](http://www.ismu.org)

Stampato a Milano - Graphidea s.r.l.

## Proposte per una gestione dei flussi di richiedenti asilo nell'Unione europea

Questo primo documento è il prodotto di un lavoro di analisi e riflessione svolto dalla Fondazione Ismu e ha per oggetto i flussi verso l'Europa di migranti in cerca di protezione. La sua natura è volutamente non descrittiva bensì prescrittiva, perché l'obiettivo è quello di mettere a disposizione di tutti gli interessati e in particolare dei *policy maker* proposte per rispondere alla crisi in atto.

L'attenzione è concentrata sull'accesso al territorio dei richiedenti asilo e sulla loro presa in carico da parte degli Stati. Altre proposte saranno presentate in successivi documenti dedicati all'esame delle domande e *amplius* all'accoglienza-integrazione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale.

Questo documento nasce, tra l'altro, dalla convinzione che vi sia la necessità di risposte immediate ma che, allo stesso tempo, queste ultime debbano essere durature, di fronte a una sfida che non è iniziata negli ultimi anni e che, con tutta probabilità, si protrarrà nel lungo termine.

Il testo è stato redatto sulla base dell'assunto che nei prossimi mesi e anni in Africa e nel Vicino e Medio oriente i flussi di profughi saranno nel complesso simili a quelli attuali. Lo si precisa perché se, al contrario, i flussi dovessero crescere ulteriormente e di molto, le proposte potrebbero rivelarsi presto inadeguate a fronte di una situazione che a quel punto richiederebbe misure di portata ed estensione ancora maggiore.

La prospettiva temporale del documento è di due-tre anni, nel senso che in esso si prefigurano misure, di carattere sia legislativo sia operativo, da realizzarsi e realizzabili efficacemente (nel caso ovviamente sussista la volontà politica dei governi) in tale arco temporale.

\*\*\*

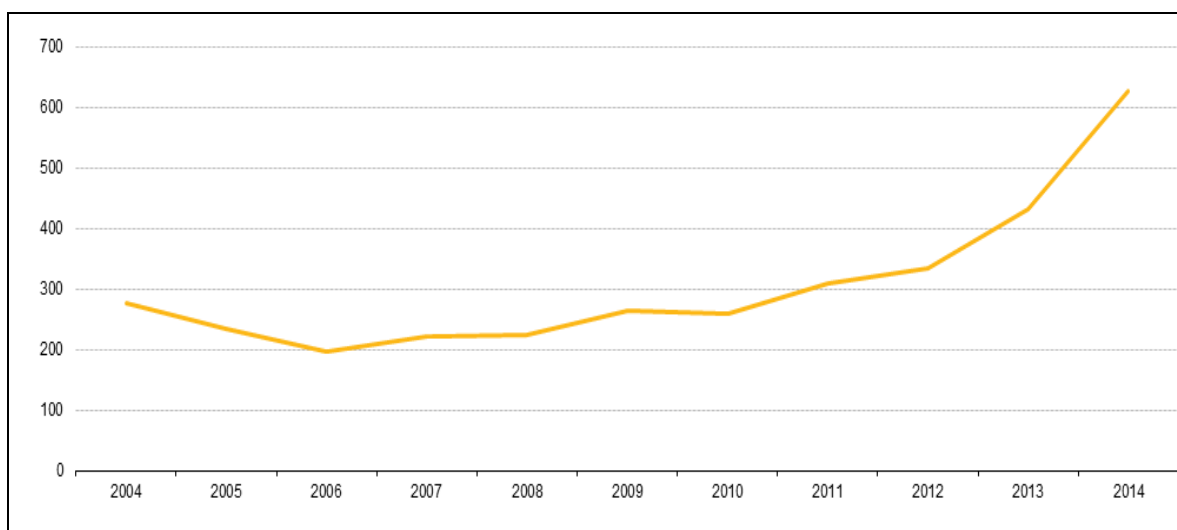
Nell'ultimo biennio si è materializzata complessivamente in Europa una **situazione di emergenza** per l'elevato afflusso di migranti provenienti da zone caratterizzate da conflitti, instabilità politica e regimi dittatoriali. Solo nei primi nove mesi del 2015 le coste mediterranee sono state interessate dall'arrivo di oltre 847mila persone, un numero quattro volte superiore a quello registrato nel 2014 (216mila)<sup>1</sup>; e non si possono certo

<sup>1</sup> UNHCR, *Statistiche*, online: <http://www.unhcr.it/risorse/statistiche>.

dimenticare le oltre tremila morti stimate durante la traversata solo nei primi dieci mesi del 2015<sup>2</sup>.

La forte crescita dei flussi è andata di pari passo con quella delle domande di protezione nella UE, in continua crescita dal 2006. Secondo i dati EUROSTAT, esse sono state circa 627mila nel 2014, con un aumento del 45% rispetto alle 431mila del 2013 (vedi grafico sottostante). Nei soli primi sei mesi del 2015, le domande d'asilo presentate nella UE sono state circa 400mila (vedi Tabella 1).

**Grafico 1 - Domande di asilo presentate in un paese membro dell'UE. 2004-2014**



Fonte: Eurostat (online data codes: migr\_asyctz\_and migr\_asyappctza)

Gli Stati membri dell'Unione non sono peraltro i soli interessati dai flussi generatisi in Africa e nel Vicino e Medio oriente. Con l'apertura della "rotta balcanica" nell'estate del 2015 la Serbia ha visto aumentare di quindici volte il numero di richieste di protezione nei primi otto mesi dell'anno rispetto allo stesso periodo del 2014; mentre la Turchia, per citare solo un altro dei paesi limitrofi alla UE più interessati dai flussi, a fine ottobre 2015 ospitava oltre due milioni di profughi, per lo più siriani.

\*\*\*

**I flussi non hanno interessato i paesi dell'UE in modo uniforme.** Alcuni Stati, essenzialmente Grecia e Italia, si sono trovati ad essere "di frontiera", cioè investiti in prima battuta dalla quasi totalità dei flussi; altri invece sono stati oggetto di arrivi *provenienti* dai suddetti paesi di frontiera. Si è manifestato dunque il fenomeno dei profughi "in transito" in un paese per raggiungerne un altro: alcuni Stati, la Grecia anzitutto, sono stati investiti massicciamente da flussi di persone tutte o quasi in transito; altri, come l'Italia e l'Austria, sono stati anch'essi investiti da flussi imponenti di persone per lo più in transito, pur avendo dovuto misurarsi anche con un numero elevato di doman-

<sup>2</sup> OIM, *Missing migrant project*, online: <http://missingmigrants.iom.int/>.

de d'asilo; altri ancora, la Germania e la Svezia in particolare, si sono trovati invece ad essere la meta di rifugiati transitati da uno o più paesi dell'Unione. Va osservato, infine, che non pochi paesi, ad esempio la Spagna o il Portogallo, non sono stati toccati quasi per nulla dai flussi. Per quanto riguarda lo squilibrio nelle domande d'asilo in relazione al secondo trimestre del 2015, si veda la tabella seguente.

**Tabella 1 - Richieste di asilo (presentate per la prima volta) negli Stati membri della UE. Primi sei mesi 2015<sup>3</sup>**

	Numero di richieste di asilo presentate per la prima volta			Percentuale sul totale UE (%)	Numero di richiedenti per milioni di abitanti
	Q1 2015	Q2 2015	Evoluzione (in %) Q2-2015 / Q1-2015	Q2 2015	Q2 2015
<b>UE</b>	<b>185 695</b>	<b>213 200</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>	<b>420</b>
Belgio	3 440	5 040	47	2,4	448
Bulgaria	3 190	4 050	27	1,9	562
Rep. Ceca	360	275	-24	0,1	26
Danimarca	1 505	2 495	66	1,2	441
Germania	73 120	80 935	11	38,0	997
Estonia	50	65	21	0,0	48
Irlanda	625	855	37	0,4	185
Grecia	2 615	2 865	10	1,3	265
Spagna	2 910	3 675	26	1,7	79
Francia	14 775	14 685	-1	6,9	221
Croazia	40	25	-37	0,0	6
Italia	15 250	14 895	-2	7,0	245
Cipro	430	400	-7	0,2	471
Lettonia	45	105	123	0,0	53
Lituania	45	60	42	0,0	21
Lussemburgo	260	245	-6	0,1	437
Ungheria	32 810	32 675	0	15,3	3 317
Malta	345	380	10	0,2	883
Olanda	2 420	6 270	159	2,9	371
Austria	9 710	17 395	79	8,2	2 026
Polonia	1 440	1 765	23	0,8	46
Portogallo	180	250	39	0,1	24
Romania	340	375	11	0,2	19
Slovenia	50	40	-13	0,0	20
Slovacchia	45	25	-45	0,0	5
Finlandia	960	1 605	67	0,8	294
Svezia	11 415	14 295	25	6,7	1 467
Regno Unito	7 330	7 470	2	3,5	115
Norvegia	1 525	2 760	81	-	534
Svizzera	4 120	7 010	70	-	851

Fonte: EUROSTAT newsrelease, 163/2015 - 18 September 2015

<sup>3</sup> Q1: primo trimestre; Q2: secondo trimestre.

**Di fronte a questo scenario, le politiche degli Stati più coinvolti sono state assai diversificate.** Alcuni Stati, è il caso dell'Ungheria, hanno cercato di bloccare i flussi in transito, operando una chiusura delle proprie frontiere. Altri, fra cui l'Italia, la Grecia e l'Austria, hanno invece adottato una politica di sostanziale apertura, garantendo l'ingresso e, in una certa misura, assecondando il desiderio di chi intendeva transitare verso un'altra meta. Anche tra i paesi meta dei profughi gli atteggiamenti sono stati diversificati: Francia e Regno Unito hanno contrastato gli arrivi di profughi transitati da altri paesi dell'UE<sup>4</sup>, applicando la disciplina del Regolamento Dublino secondo cui di regola il primo paese dell'UE dove giunge il richiedente asilo è tenuto a farsene carico. La Svezia ha invece sostanzialmente tollerato gli arrivi a seguito di transito, mentre nell'agosto del 2015 il governo tedesco ha addirittura annunciato formalmente l'intenzione di accogliere le domande di asilo di tutti i rifugiati siriani comunque giunti sul suo territorio, rinunciando quindi a invocare in questi casi le normali regole di competenza contenute nel Regolamento Dublino.

Nel complesso, comunque, si è radicata l'idea di una **inadeguatezza delle politiche nazionali** di fronte alle sfide che ci si trova ad affrontare. Da ciò una forte spinta a chiedere un **maggior coinvolgimento dell'Unione europea** secondo una logica di sussidiarietà.

\*\*\*

L'Unione ha acquisito competenze in materia di asilo nel 1997, quando il Trattato di Amsterdam le conferì il mandato di adottare standard minimi per uniformare i sistemi degli Stati membri, stabilire criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda e adottare misure per garantire un equilibrio degli sforzi fra gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati.

Il Trattato di Lisbona del 2007 ha ulteriormente rafforzato il ruolo dell'Unione, muovendo dall'adozione di standard minimi al più ambizioso obiettivo di stabilire uno **status uniforme in materia di asilo**, sancito dall'Articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 80 del medesimo trattato ha stabilito inoltre che tutte le politiche in tale ambito devono essere rette dal principio di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati.

Si è giunti così all'adozione di direttive che hanno fissato criteri da rispettare nel riconoscimento della protezione, nelle relative procedure nonché standard di accoglienza. Un ulteriore perno del sistema europeo è il Regolamento Dublino, che fissa i criteri per individuare lo Stato responsabile per ciascuna domanda d'asilo; a supporto è stato adottato il Regolamento EURODAC, che istituisce un database con le impronte digitali delle persone richiedenti protezione.

<sup>4</sup> Le azioni di contrasto in questo caso sono state rese evidenti dal ripetersi di situazioni drammatiche a ridosso di alcune frontiere come quella di Ventimiglia e soprattutto quella di Calais.

Nel 2010 è stato inoltre istituito l'**Ufficio europeo per il sostegno all'asilo (EASO)**. Fra i suoi compiti, il sostegno operativo agli Stati nella gestione delle procedure di asilo, la formazione degli operatori e la condivisione di informazioni sulla situazione nei paesi di origine dei flussi.

Infine, la UE ha garantito supporto agli Stati membri con apposite linee di finanziamento. Il Fondo europeo rifugiati nel quinquennio 2008-2013 ha supportato azioni volte ad accrescere le infrastrutture e i servizi di accoglienza, a fornire assistenza legale e sociale ai richiedenti asilo e a muovere i primi passi verso azioni comuni riguardo al reinsediamento dei beneficiari di protezione. Il successivo **Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI)** per il quinquennio 2014-2020, con una portata complessiva di 3.137 miliardi di euro, ha fra i suoi obiettivi il sostegno a una serie di azioni che spaziano dal rafforzamento dei sistemi di accoglienza, allo sviluppo della capacità degli Stati di monitorare e valutare le proprie politiche, all'attuazione di iniziative comuni per il reinsediamento di richiedenti asilo e rifugiati.

\*\*\*

Lo scenario dei flussi sopra delineato ha messo in luce i limiti dell'attuale quadro di cooperazione europea facendo emergere esigenze di intervento sussidiario finora insoddisfatte. Le istituzioni europee sono state poste di fronte alla necessità di elaborare strumenti di *policy* innovativi, come nel caso del discusso piano per la parziale ricollocazione dei richiedenti asilo giunti nei paesi "di frontiera", oltre che di sviluppare iniziative per lo sviluppo di strumenti già esistenti, come quella per accrescere le chance di reinsediamento offerte dagli Stati.

Nel 2015 si sono susseguite le iniziative. Ciò invero in un contesto segnato da contrapposizioni fra gli Stati membri, e fra questi ultimi e le istituzioni europee, riguardo alle scelte da adottare e prima ancora riguardo all'opportunità di ulteriori limitazioni alla sovranità degli Stati.

Di fronte alla tragedia verificatasi al largo delle coste italiane nell'aprile del 2015, quando l'affondamento di un barcone ha causato la morte di oltre 800 migranti, il Consiglio europeo, riunito in sessione straordinaria il 23 aprile, ha enfatizzato la priorità di evitare altre morti e di adoperarsi con ogni mezzo al fine di affrontare l'emergenza attraverso il rafforzamento della presenza di mezzi navali in mare, la lotta ai trafficanti, il contrasto all'immigrazione irregolare e una maggiore solidarietà fra gli Stati<sup>5</sup>.

Non stupisce quindi che l'**Agenda europea sulla migrazione**<sup>6</sup>, presentata dalla Commissione nel maggio 2015, sia stata fortemente influenzata dalla situazione nel Mediterraneo. Nell'Agenda troviamo proposte volte, da un lato, a far fronte all'emergenza e, dall'altro, a gettare le basi per una riforma delle politiche di asilo dell'Unione.

<sup>5</sup> Consiglio europeo, *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 - statement*, online: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

<sup>6</sup> Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

Il rapido evolversi dei flussi nel corso dell'estate, in particolare la forte pressione lungo la rotta balcanica, ha tuttavia reso più acute le differenze di approccio fra gli Stati. Il governo ungherese si è posto in netto contrasto con la linea di azione elaborata in sede europea. Il governo slovacco ha in un primo tempo dichiarato che in caso di redistribuzione avrebbe accettato solo persone di religione cristiana. In generale i paesi dell'Est così come il Regno Unito si sono dichiarati contrari ad ogni loro sostanziale coinvolgimento in termini di accoglienza secondo un qualche piano di redistribuzione definito a livello europeo.

Al tempo stesso, però, l'aggravarsi della situazione ha spinto la Commissione europea a presentare un **ulteriore pacchetto legislativo il 9 settembre scorso**, con misure volte a rafforzare le iniziative prese in precedenza e a dare pieno corso all'approccio contenuto nell'Agenda.

Le iniziative adottate dalla UE possono essere suddivise in tre ambiti principali:

1) Iniziative per una **ridistribuzione dei richiedenti** tra gli Stati in deroga temporanea o permanente al regolamento n. 604/2013, c.d. Regolamento Dublino III.

- Accordo su un **piano temporaneo per la ricollocazione fra gli Stati di persone in chiaro bisogno di protezione internazionale**. La Commissione ha chiesto per due volte l'attivazione di un meccanismo di ricollocazione, con trasferimento di 160mila persone in evidente necessità di protezione dagli Stati "di frontiera" (Italia e Grecia e Ungheria) verso gli altri nei prossimi due anni<sup>7</sup>. Tale meccanismo costituisce una deroga all'articolo 13 del regolamento Dublino III secondo cui i paesi "di frontiera" sarebbero tenuti all'esame delle domande di protezione e all'accoglienza. È un piano da intendersi come temporaneo: la base legale è infatti l'articolo 78(3) del TFUE, che consente misure temporanee in caso di situazioni di emergenza dovute all'afflusso improvviso migranti nel territorio di uno o più Stati membri. Forti tensioni hanno accompagnato l'adozione di questo schema: in particolare, un gruppo di paesi - Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Romania - ha manifestato una ferma opposizione. Il rifiuto del governo ungherese all'ipotesi di quote vincolanti l'ha spinto anche a rifiutare di essere incluso fra i beneficiari del meccanismo assieme a Italia e Grecia. L'impossibilità di un accordo ha imposto il ricorso alla votazione a maggioranza qualificata, soluzione non certo di prassi per una materia così sensibile dal punto di vista della sovranità nazionale. L'opposizione dei paesi dell'Est a tale iniziativa è talmente vigorosa che il Parlamento ungherese ha approvato il 16 novembre una legge che prevede un'azione di annullamento delle decisioni davanti alla Corte di giustizia. La Slovacchia ha preannunciato un'analoga iniziativa. Oltre a ciò, occorre ricordare come la messa in atto del meccanismo non sembra essere partita

<sup>7</sup> Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, Bruxelles, 27.5.2015 COM(2015) 286 final; *Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia della Grecia e dell'Ungheria*, Bruxelles, 9.9.2015 COM(2015) 451 final.



col piede giusto: a inizio novembre 2015 la Commissione ha infatti lamentato il fatto che molti Stati non avessero ancora neppure attivato le procedure per avviare la ricollocazione, quali la notifica alla Commissione delle loro capacità di ricezione e la nomina degli ufficiali di collegamento da inviare in Italia e Grecia<sup>8</sup>.

- Proposta, presentata dalla Commissione, di introdurre in via legislativa un **meccanismo permanente di redistribuzione dei richiedenti asilo da attivarsi in caso di crisi**<sup>9</sup>. Tale meccanismo, basato sull'art. 78 (par. 2) TFUE, comporterebbe deroghe permanenti al regolamento Dublino III, da attivare in determinate situazioni a beneficio di specifici Stati membri. La proposta include una serie di criteri da prendere in considerazione sia per stabilire il numero di richiedenti asilo da ricollocare che per ripartire i beneficiari fra gli Stati<sup>10</sup>. Trattandosi del normale iter legislativo della UE, i tempi dell'eventuale adozione non potranno che essere comunque relativamente lunghi.

## 2) Misure e proposte a sostegno degli Stati membri "di frontiera".

- La Commissione ha messo a disposizione **ulteriori finanziamenti di emergenza** nell'ambito del FAMI per sostenere tali Stati.
- La Commissione ha proposto inoltre l'adozione del cosiddetto **approccio hotspots**, che prevede il supporto operativo alle autorità di Italia e Grecia nelle fasi di identificazione e registrazione dei richiedenti asilo funzionali all'attivazione dei meccanismi di redistribuzione di cui sopra. La Commissione ha anche richiesto a Italia e Grecia di presentare una roadmap con le iniziative che i due Stati intendono sviluppare per accrescere l'efficacia dei propri sistemi di asilo; come chiarito dalla Commissione, il mancato rispetto degli impegni in proposito potrebbe comportare la sospensione dei piani di redistribuzione<sup>11</sup>. Si è così toccato il cuore di una controversia di lunga data che divide i paesi "di frontiera", le istituzioni europee e alcuni Stati dell'Europa centro-settentrionale. I primi hanno ripetutamente chiesto più sostegno nella gestione dei flussi, inquadrandoli come una "sfida" europea. La Commissione e anche alcuni Stati dell'Europa centro-settentrionale hanno invece puntato il dito con-

<sup>8</sup> Commissione europea, *Press release: State of Play: Measures to Address the Refugee Crisis*, Brussels, 4 November 2015, online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5958\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5958_en.htm).

<sup>9</sup> Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, Bruxelles, 9.9.2015 COM(2015) 450 final.

<sup>10</sup> La Commissione ha proposto l'introduzione di una chiave di distribuzione vincolante al fine di determinare la quota di beneficiari spettante a ciascuno Stato membro. Tale chiave di distribuzione è costruita tenendo in considerazione quattro parametri in relazione agli Stati riceventi: popolazione, prodotto interno lordo, media delle domande di asilo relativa alla popolazione nel periodo 2010-2014 e tasso di disoccupazione.

<sup>11</sup> *Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria*, Bruxelles, 9.9.2015, p. 11.

tro l'incapacità o la non volontà delle autorità greche e italiane di registrare i profughi e di assicurare loro adeguati standard di accoglienza.

### 3) Iniziative e proposte per una **proiezione delle politiche di asilo al di là dei confini dell'UE**.

- Richiesta di un maggiore impegno degli Stati per il **reinsediamento dei rifugiati che si trovano in paesi terzi**. Nell'Agenda la Commissione aveva fatto notare come: "alcuni Stati membri apportano già un contributo fondamentale allo sforzo mondiale di reinsediamento; altri invece non offrono nulla, in molti casi neppure un contributo alternativo in termini di accoglienza e accettazione di richiedenti asilo o di sostegno finanziario allo sforzo altrui"<sup>12</sup>. Il giudizio rispecchia la disomogeneità che attualmente caratterizza lo sforzo degli Stati per ciò che concerne il reinsediamento: se infatti alcuni paesi (fra cui Svezia, Norvegia, Danimarca e Olanda) ne hanno fatto una componente stabile dei loro sistemi di accoglienza, altri, fra cui l'Italia, hanno attuato soltanto misure ad hoc in situazioni di emergenza che hanno coinvolto pochi individui. Per rimediare almeno in parte a tale situazione, la Commissione aveva annunciato nell'Agenda la presentazione di una raccomandazione con uno schema per reinsediare 20mila persone in chiaro bisogno di protezione nei prossimi due anni. Il piano è stato adottato dal Consiglio dei ministri della UE il 20 luglio: gli Stati si sono impegnati a mettere a disposizione 22.504 posti attraverso schemi multilaterali e nazionali<sup>13</sup>. L'iniziativa include anche paesi quali Regno Unito, Danimarca e Irlanda, che non prendono parte al progetto di ricollocazione sopra descritto (avendo ottenuto i cosiddetti out-puts, ossia clausole che li escludono dai vincoli europei in ambito di immigrazione e asilo). L'Ungheria, in linea con la posizione cui si è accennato, ha scelto anche in questo caso di non partecipare. Il piano è stato criticato per i pochi posti messi a disposizione, se paragonati con il numero dei rifugiati attualmente presenti in paesi come il Libano o la Giordania. Ma esso è considerato da parte della Commissione come un primo passo verso una risposta più strutturata.
- **Supporto ai paesi di "primo asilo"**. Questa costituisce un'ulteriore priorità nell'agenda della UE. L'Unione europea e gli Stati membri sono il primo contribuente a livello globale per quanto riguarda la risposta al conflitto siriano, avendo messo a disposizione fino ad oggi 4,2 € miliardi di euro in assistenza umanitaria e allo sviluppo rivolti alla Siria e ai paesi confinanti, Libano, Giordania, Turchia, nonché all'Egitto, dove oggi risiede la grande maggioranza dei rifugiati generati da quel conflitto. La Commissione ha, fra le altre cose, anche annunciato un significativo rafforzamento del Fondo fiduciario UE in risposta alla crisi siriana creato nel dicembre 2014, decidendo di accrescerne la portata a 500 milioni di euro entro la fine

<sup>12</sup> Agenda europea sulla migrazione, pp. 5-6.

<sup>13</sup> Consiglio dei Ministri, *Outcome of the Council meeting, 3405<sup>th</sup> Council meeting, Brussels, 20 July 2015*.

del 2015<sup>14</sup>. Infine, il 16 ottobre 2015 è stato definito un Piano UE-Turchia<sup>15</sup> con una serie di azioni per sostenere quest'ultima nella gestione degli oltre 2 milioni di rifugiati siriani presenti sul suo territorio e che ivi hanno ottenuto protezione temporanea.

Oltre alle misure di cui sopra adottate per far fronte all'emergenza, la crisi in corso ha imposto un **ripensamento di due assi principali del sistema di asilo europeo**.

Si pone anzitutto il problema di una **revisione del "sistema Dublino"**. La disciplina per l'identificazione dello Stato competente per una domanda di protezione delineata nel Regolamento Dublino è da tempo oggetto di severe critiche non più solo delle organizzazioni di tutela dei diritti dei profughi ma anche delle autorità di numerosi Stati. In particolare, si critica la regola che assegna ordinariamente la responsabilità allo Stato ove il richiedente ha fatto ingresso per la prima volta nel territorio della UE, determinando un onere a carico degli Stati di frontiera sproporzionato alle loro capacità di accoglienza e integrazione. Un'ulteriore aspetto problematico, conseguente al primo, riguarda la concreta non attuazione della norma che impone l'identificazione e la rilevazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo negli stessi stati di frontiera, Italia e Grecia in primo luogo, circostanza questa che ha reso di fatto impossibili le procedure di trasferimento verso quei paesi e ha rappresentato un forte incentivo per i richiedenti asilo a intraprendere movimenti secondari all'interno della UE. Infine, il Regolamento è fondato sul presupposto che vi siano condizioni di accoglienza uniformi in tutti gli Stati; ma numerose evidenze hanno messo in luce invece profonde disparità. A seguito poi della sentenza della Corte di giustizia N.S. v. UK del 2011 addirittura tutti i trasferimenti verso la Grecia sono stati sospesi per le carenze sistemiche nell'accoglienza in quel paese. Le sempre più forti perplessità sul funzionamento del sistema hanno spinto la Commissione ad annunciare nell'Agenda sopra citata una rivalutazione dello stesso nel 2016 in vista di una possibile revisione dei parametri su cui si fonda, per ottenere una migliore distribuzione dei richiedenti asilo.

Ma anche l'**assetto attuale del sistema europeo comune di asilo** è in discussione. Nel 2013 si è conclusa una riforma dei principali strumenti che fissano gli standard da rispettare nel riconoscimento della protezione e nell'accoglienza dei richiedenti. Numerose evidenze tuttavia mostrano come significativi deficit ancora sussistano anzitutto nell'attuazione delle regole europee, il che tra l'altro preclude l'instaurarsi di un clima di fiducia reciproca e ostacola l'adozione di misure di solidarietà. A riguardo la Commissione ha più volte ribadito come la piena e corretta attuazione degli standard co-

<sup>14</sup> Commissione europea, *Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 23.9.2015 COM(2015) 490 final, ANNEX 1, p. 3.

<sup>15</sup> *EU-Turkey Joint Action Plan*, online: [http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf).

muni sia una priorità ineludibile e il 23 settembre 2015 ha anche annunciato l'apertura di quaranta procedure di infrazione<sup>16</sup>.

La costruzione della UE in ambito di asilo rimane in ogni caso allo stato delle cose inadeguata alle necessità.

\*\*\*

Ciò premesso, nelle pagine che seguono si propongono *policy recommendations* o opzioni di riforma con riguardo ad azioni che l'UE e, o gli Stati membri potrebbero sviluppare.

**1. Impegno per un maggiore supporto ai paesi del sud Mediterraneo e del Vicino oriente finalizzato allo sviluppo della protezione internazionale in quei contesti.** I richiedenti asilo che giungono in Europa spesso attraversano uno o più Stati. È questo il caso dei siriani, afgiani o iracheni che arrivano in Grecia dalla Turchia così come dei migranti provenienti dall'Africa sub-sahariana (eritrei, nigeriani e somali) che arrivano in Italia dalla Libia. Perché le persone abbandonano i paesi più vicini dove giungono per puntare verso l'Europa? Le ragioni sono molte, ma una delle più rilevanti e spesso ingiustamente trascurata è che tutto attorno all'Europa vi sono Stati che non forniscono un livello di protezione comparabile a quella che è possibile ottenere nella maggior parte dei paesi europei.

Se, in particolare nei paesi che si affacciano sulle rive meridionali del Mediterraneo e in quelli del Vicino oriente, si sviluppassero sistemi di protezione più prossimi a quelli garantiti nei paesi europei, coloro che fuggono avrebbero delle chance in più e il numero di richiedenti asilo in Europa tendenzialmente si ridurrebbe.

➤ *Si propone allora che le autorità europee, di concerto con quelle nazionali, si impegnino a stipulare accordi con i paesi di cui sopra al fine di:*

*a) promuovere il realizzarsi, laddove nemmeno queste si riscontrano, di condizioni di assistenza minima per i profughi (sviluppando, secondo i casi, i necessari presupposti normativi e, o infrastrutturali), considerato tra l'altro che per alcuni ciò può essere sufficiente essendovi la speranza di un ritorno in patria in tempi relativamente brevi;*

*b) promuovere poi l'applicazione della Convenzione di Ginevra o comunque di forme di tutela equivalenti;*

<sup>16</sup> Comunicato stampa della Commissione europea, *More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work*, Brussels, 23 settembre 2015, online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm).

c) *promuovere lo sviluppo di vere e proprie politiche di integrazione dei beneficiari di protezione all'interno delle comunità ospitanti. Questa è una delle soluzioni durevoli promossa dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e ulteriori sforzi andrebbero fatti al fine di mettere in atto soluzioni più efficaci a livello operativo, in particolare sfruttando le sinergie che possono instaurarsi fra politiche di asilo e politiche di sviluppo*<sup>17</sup>.

Già oggi nel complesso i paesi che costituiscono il primo punto di approdo dei profughi ospitano la maggioranza di questi ultimi a livello globale. Secondo i dati forniti dall'UNHCR, tale situazione si riscontra anche a proposito dei flussi che interessano l'Europa più da vicino. In particolare, per quel che riguarda il conflitto siriano, degli oltre 4 milioni di profughi che si trovano fuori dal paese, la grande maggioranza è ospitata nei paesi confinanti, Turchia, Libano, Giordania<sup>18</sup>. Quella della protezione in tali contesti è dunque una questione cruciale.

Come si è evidenziato sopra, l'Unione europea e gli Stati membri hanno sviluppato alcune azioni di supporto con riguardo in particolare agli Stati più direttamente coinvolti dai flussi provenienti dalla Siria. Siamo però ben lungi dal disporre di una strategia complessiva e di lungo periodo.

Tuttavia, non è facile operare efficacemente perché un paese che finora non l'ha fatto garantisca un'assistenza minima ai profughi; e in alcuni contesti, si pensi alla Libia, è addirittura al momento impossibile. Ancor più difficile è far sì che un paese che finora non ha applicato la Convenzione di Ginevra o fornito tutele equivalenti lo faccia, anche perché ciò che è richiesto in questo caso non è un mero cambiamento formale: un'effettiva tutela dei richiedenti asilo presuppone infatti un certo contesto istituzionale (legislazione non discriminatoria nei confronti degli stranieri, e prima ancora attuazione delle norme internazionali a tutela dei diritti umani) e un non trascurabile impegno di risorse (non è per caso che un paese come la Grecia che pure vanta una ricca tradizione sia andato incontro a gravi carenze nell'applicazione delle norme europee sull'asilo). Forse ancor più difficile è lo sviluppo di efficaci politiche di integrazione (specie in alcuni contesti).

Va infine osservato che i paesi dell'UE garantiscono, attraverso la protezione sussidiaria, una tutela più ampia rispetto a quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra, in particolare proteggendo chi fugge da contesti di guerra senza essere stato oggetto di minaccia o persecuzione a livello individuale.

Tali considerazioni, in aggiunta a fattori socio-economici che rendono in generale l'Europa attrattiva, portano a concludere che senza dubbio si impone un impegno finalizzato allo sviluppo della protezione nei paesi del sud del Mediterraneo e del Vicino

<sup>17</sup> A titolo di esempio, si veda *Livelihood Programming in UNHCR: Operational Guidelines*, 2012, online: <http://www.unhcr.org/4fbd17c9.pdf>.

<sup>18</sup> UNHCR, *Syria Regional Refugee Response*, online: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

oriente, ma che questo non potrà comunque, per lo meno nel medio periodo, ridurre in modo sostanziale i flussi verso l'Europa.

Da ciò l'essenzialità di operare anche con riferimento ai livelli che seguono:

**2. Impegno per l'apertura di canali sicuri per il viaggio verso l'Europa.** Se, per quanto detto, anche negli anni a venire l'Europa dovrà comunque fare i conti con imponenti flussi di richiedenti asilo diretti verso di essa, una prima esigenza, messa drammaticamente in evidenza dalle migliaia di morti lungo le vie di terra e di mare, è quella di aprire canali sicuri per giungere nel territorio dell'UE.

La soluzione più lineare parrebbe quella di concedere **visti umanitari**. Tale opzione presenta sulla carta numerosi vantaggi: innanzitutto, darebbe maggiore sicurezza per i richiedenti asilo che potrebbero raggiungere il territorio della UE con mezzi di trasporto sicuri, evitando tra l'altro le pericolose "rotte mediterranee"; inoltre consentirebbe di infliggere un duro colpo al business dei trafficanti, una delle priorità sull'agenda della UE dell'ultimo anno.

Ma bisogna fare i conti con l'obiezione, non facilmente superabile, che così facendo si incentiverebbero flussi di profughi, o anche solo sedicenti tali, verso l'Europa, un effetto comunemente ritenuto inaccettabile per una larga parte dell'opinione pubblica dei paesi europei. Di conseguenza, si può riflettere sull'introduzione di visti umanitari, ma con un qualche sistema di selezione.

In concreto dovrebbe realizzarsi un previo esame preliminare dell'ammissibilità della domanda d'asilo. Occorre ricordare, a questo riguardo, che il Codice europeo dei visti (vedasi l'articolo 25(1)) prevede già la possibilità di rilasciare visti di breve periodo per motivi umanitari che consentano al richiedente di raggiungere in sicurezza il paese dove intende chiedere protezione.

Tali regole sono formulate in modo generico e poco preciso, il che ha contribuito al loro scarso utilizzo da parte degli Stati, sebbene iniziative in questo ambito siano state più volte caldegiate dalla Commissione e dal Parlamento europeo<sup>19</sup>. E, tuttavia, questa opzione merita di essere presa più seriamente in considerazione, sia a livello europeo sia a livello di singoli Stati.

➤ *Si propone pertanto di avviare la realizzazione di progetti pilota a livello nazionale e/o europeo concernenti l'erogazione di visti umanitari per i richiedenti asilo, gestiti da adeguate strutture responsabili della ricezione in loco delle domande e della procedura di primo esame delle stesse.*

<sup>19</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla Task Force per il Mediterraneo*, Brussels, 4.12.2013, COM(2013) 869 final; Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle ultime tragedie nel Mediterraneo e sulla politica di immigrazione e asilo della UE (2015/2660(RSP)); sulle esperienze finora adottate dagli Stati in relazione ai canali di ingresso sicuri, in particolare i visti umanitari, si veda: Hein C. and de Donato M., *Exploring avenues for protected entry in Europe*, Rome: Italian Council for refugees.

- *Si propone, inoltre, l'introduzione di norme più precise concernenti l'erogazione di visti umanitari nel relativo Codice europeo, sfruttando l'opportunità rappresentata dalla proposta di riforma del Codice stesso che è attualmente al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo.*

Un recente studio dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha proposto di testare l'introduzione di centri "mobili" per il rilascio di visti Schengen, dal momento che spesso i richiedenti asilo si trovano isolati e senza la possibilità di accedere alle ambasciate o alle rappresentanze consolari<sup>20</sup>. Le soluzioni possibili sono però molte: in alcuni particolari contesti, ad esempio, è possibile sulla scorta di esperienze già sviluppatesi in passato, utilizzare sedi diplomatiche per un esame preliminare delle domande e il rilascio dei visti.

Una seconda opzione, non alternativa alla prima, per l'apertura di canali sicuri è quella di aumentare la quota di **reinsediamento** (*resettlement*), ossia di trasferimento di rifugiati - di regola riconosciuti come tali dall'UNHCR - da uno Stato a un altro. Come sopra ricordato, un gruppo di Stati europei ha sviluppato programmi stabili di *resettlement* già da molti anni, mentre le iniziative di altri Stati membri hanno avuto un carattere estemporaneo. Come sopra segnalato, gli Stati membri si sono accordati a metà del 2015 ad attuare un programma di reinsediamento per offrire, su base volontaria, oltre 20mila posti in più nei prossimi due anni. La Commissione si è inoltre impegnata a mettere a disposizione ulteriori 50 milioni di euro al fine di garantire un contributo economico per ciascun rifugiato reinsediato nell'ambito di tale iniziativa.

L'opzione è più semplice e meno controversa politicamente della precedente, perché il presupposto è un già accertato status di rifugiato. Questo peraltro è anche un limite alla sua operatività, nel senso che in molti contesti extraeuropei un profugo non può ottenere un tale status (caso estremo la Libia, ma ve ne sono molti altri). Invero, le due opzioni appaiono complementari, risultando in concreto adatte a contesti diversi.

In ogni caso emerge la necessità di meglio definire le regole da seguire circa il "dove" andare a cercare i rifugiati e soprattutto il "come" selezionarli. A questo riguardo, il Programma di reinsediamento europeo, finanziato dal fondo FAMI, indica quali categorie prioritarie i gruppi vulnerabili (quali donne e minori non accompagnati, e vittime di tortura) e i rifugiati provenienti da regioni geografiche indicate dall'UNHCR.

È chiaro che va operato un bilanciamento tra le esigenze umanitarie - che vogliono non sia fatta preferenza a vantaggio dei più ricchi di risorse - e logiche di integrazione, che invece spingono a preferire ad esempio chi ha una qualifica "interessante" per il mercato del lavoro. Un'esigenza minima pare comunque quella di evitare discriminazioni fondate sul genere o l'età o legate alle condizioni psicofisiche, che paiono tra

<sup>20</sup> Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA Focus 02/2015, online: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox>.

l'altro in contrasto con i principi dell'Unione; nulla osta invece in linea di principio al tener conto di fattori di integrazione quali i legami familiari e, o comunitari, e quelli di tipo linguistico-culturale.

➤ *Per quanto esposto, si propone che i singoli Stati, sulla base di criteri comuni definiti a livello europeo:*

*a) assumano il reinsediamento quale modalità normale nell'affrontare la sfida dei profughi, se necessario anche attraverso l'introduzione di un sistema vincolante a livello europeo. Una crescita significativa della quota di reinsediamento sembra presentare vantaggi evidenti rispetto ad altre modalità di ingresso dei richiedenti asilo e dei rifugiati, con riguardo sia agli interessi di questi ultimi (in primis maggiore sicurezza) che a quelli degli Stati (avendosi una gestione più ordinata e razionale degli arrivi);*

*b) utilizzino tale modalità contemperando i propri legittimi interessi, e le logiche di integrazione ad essi associate, con le esigenze umanitarie, evitando in ogni caso discriminazioni fondate sul genere o l'età o legate alle condizioni psicofisiche.*

Le iniziative sopra elencate, almeno in un primo tempo non potranno però che essere di portata limitata. Per svariate ragioni – l'essere modalità sostanzialmente nuove se non per tutti per molti dei paesi europei, il timore comunque di un effetto incentivante – i numeri a livello di visti umanitari e di *resettlement* nei prossimi anni non potranno realisticamente essere nell'ordine delle centinaia di migliaia. Va anche osservato che siffatte iniziative per loro natura comunque non potranno mai intercettare tutti i flussi, basti pensare alla loro impraticabilità in un contesto come quello libico attuale.

Quindi molte persone continueranno in ogni caso a cercare di raggiungere l'Europa per le vie finora seguite dai richiedenti asilo (o altre simili). Trattandosi di vie intrinsecamente insicure sorge allora l'esigenza umanitaria di portare comunque anche in quei contesti un qualche aiuto.

**3. Impegno per accrescere la sicurezza di chi muove verso l'Europa attraverso il Mediterraneo.** Sulla scorta del Meeting straordinario del Consiglio europeo del 23 aprile 2015, l'Agenda ha stabilito l'accrescimento delle capacità e dell'estensione geografica di Triton per ristabilire il livello di intervento avutosi con Mare Nostrum<sup>21</sup>. Il budget è stato quindi triplicato e le attività di ricerca e soccorso sono state estese alle acque internazionali, consentendo di salvare decine di migliaia di migranti.

Al fine di garantire un soccorso adeguato ai migranti nel Mediterraneo, è importante comunque che gli Stati continuino a investire nei loro sistemi di ricerca e soccorso, riconoscendo anche il ruolo centrale del settore privato. Le imbarcazioni private giocano infatti un ruolo importante nelle operazioni di ricerca e soccorso, e sono andate incontro a causa di ciò a elevati costi. Accanto a quello dei pescherecci va segnalato il cre-

<sup>21</sup> Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, p. 4



sciente ruolo delle organizzazioni non governative, quali ad esempio *Migration Offshore aid station*, che si sono attivate al fine di prestare soccorso e assistenza umanitaria alle persone che si trovano in difficoltà in alto mare<sup>22</sup>.

- *Si propone di valutare l'introduzione di agevolazioni per compensare i costi sopportati da privati in operazioni di ricerca e soccorso, e l'introduzione di modalità di sbarco più efficaci. Ciò al fine di incentivare i vettori privati ad assolvere pienamente agli obblighi di soccorso in mare a cui sono vincolati dalla legislazione internazionale<sup>23</sup>.*
- *Si propone inoltre di valorizzare le attività di ricerca e soccorso condotte da organizzazioni non governative, garantendo visibilità e sostegno alle iniziative da queste intraprese e favorendo l'attività di raccolta fondi.*

I problemi del viaggio verso l'Europa non esauriscono peraltro la problematica complessiva della gestione dei flussi. Parimenti rilevante è la questione della distribuzione dei richiedenti asilo negli Stati membri.

**4. Impegno per giungere a una ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati secondo un sistema di quote.** Quali che siano le vie d'arrivo in Europa, è in ogni caso ineludibile il tema della ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri.

Nell'attuale contesto, gli arrivi sul territorio dell'Unione riguardano per lo più pochi Stati "di frontiera" non in condizione di accogliere-integrare un così gran numero di persone; d'altra parte come già rilevato i richiedenti asilo mostrano di "preferire" altri Stati: si pensi ai flussi verso la Germania. Tale preferenza non è irrazionale: sono preferiti gli Stati che obiettivamente offrono le migliori condizioni nell'immediato e in prospettiva.

Sotto certi aspetti, le differenze di attrattività tra gli Stati potrebbero e dovrebbero essere superate: è distorsivo e inaccettabile, ad esempio, che la durata delle procedure vari grandemente da Stato a Stato, o che per persone con la stessa provenienza e analoghi "problemi" le chance di vedere la propria domanda accolta possano variare di molto a seconda dello Stato che si pronuncia. Anche alcune differenze tra i sistemi di accoglienza che rendono alcuni più attrattivi andrebbero superate, spingendo gli Stati ad adottare e ad attuare anzitutto gli standard europei – e si è visto che le istituzioni UE si stanno muovendo in tal senso – e poi anche le migliori prassi come soluzioni comuni.

Ma vi sono differenze importanti sulle quali è impossibile intervenire: il fatto che, ad esempio, l'industria tedesca offra a un diplomatico siriano chance inesistenti in Italia è qualche cosa di cui semplicemente oggi si deve prendere atto.

<sup>22</sup> Si veda: <http://www.moas.eu/about/>.

<sup>23</sup> Guild E., Costello C., Garlick M., Moreno-Lax. V. (2015), *Enhancing the Common european asylum system and alternatives to Dublin*, Study commissioned by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament, p. 24, online: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL\\_STU\(2015\)519234\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf).

Ma questo agire razionale dei richiedenti asilo, che corrisponde tutto sommato anche all'interesse dei paesi interessati, contrasta drammaticamente con la regola base del Regolamento Dublino, secondo cui come sopra ricordato salvo alcune eccezioni, il paese di arrivo del richiedente asilo dovrebbe essere quello competente ad accoglierlo: per quasi tutti i richiedenti d'asilo il paese d'arrivo è la Grecia oppure l'Italia, mentre la meta, e i paesi dove effettivamente le prospettive d'integrazione risultano migliori, sono la Germania, la Svezia e poi in misura minore la Francia e il Regno Unito. Ora la Germania sta rispondendo avvalendosi della cosiddetta "clausola di sovranità" inclusa nel Regolamento Dublino, la quale consente ad uno Stato membro, se così vuole, di dichiararsi comunque competente ad accogliere e valutare una domanda di asilo. Inoltre, come sopra segnalato, diversi paesi assecondano in vario modo i flussi spontanei di transito interni all'Unione. Ma, considerate anche le criticità sopra evidenziate, è chiaro che in prospettiva si deve andare verso un sistema di diversa distribuzione *regolata* e, in ultima istanza, di quote.

Questo presuppone che all'arrivo ogni richiedente asilo sia identificato, dopo di che dovrebbe essere rapidamente indirizzato al paese secondo i nuovi criteri individuato come competente per l'accoglienza e l'esame della domanda.

Finora nel dibattito l'attenzione a riguardo si è concentrata su temi come l'identificazione e i criteri per **stabilire quanti richiedenti asilo dovrebbero spettare a ciascun paese**. Gli Stati membri, come si è visto, hanno deciso di predisporre un piano straordinario per il ricollocamento di 160mila richiedenti asilo nei prossimi due anni. La Commissione europea ha anche presentato come si è detto sopra una proposta legislativa per emendare il Regolamento di Dublino al fine di introdurre un meccanismo di redistribuzione vincolante da adottarsi in caso di crisi. Al di là di un meccanismo finalizzato a gestire più ordinatamente le future emergenze, si ritiene peraltro che sia il sistema stesso di Dublino nel suo funzionamento "normale" a dover essere superato.

- *In proposito, si propone che a livello europeo si pervenga quanto prima alla definizione di un sistema stabile e vincolante di redistribuzione dei richiedenti asilo fra gli Stati membri, che tenga adeguatamente conto dell'insieme dei flussi in arrivo (inclusi visti umanitari, re-settlement, ecc.). Le quote allocate a ciascuno Stato membro dovrebbero essere basate su parametri oggettivi, ispirati sia a criteri di equità che alle capacità di accoglienza-integrazione di ciascun paese.*
- *Al tempo stesso è imprescindibile operare al fine di assicurare che standard omogenei in relazione alle condizioni di accoglienza e alle procedure per il riconoscimento della protezione siano applicati negli Stati membri. A tale riguardo, il ruolo di EASO andrebbe rafforzato, in particolare accrescendo la capacità dell'agenzia di fornire supporto operativo agli Stati e favorire lo scambio di informazioni e buone pratiche. Al tempo stesso, la Commissione dovrebbe adoperarsi più di quanto fatto in passato al fine di monitorare l'applicazione delle norme europee eventualmente sanzionando gli Stati responsabili di violazioni.*

*Ciò anche al fine di dissuadere i richiedenti asilo dall'intraprendere movimenti secondari non autorizzati nella speranza di ricevere condizioni di accoglienza migliori e, o di avere più chance di ottenere una forma di protezione internazionale.*

Quella dei “numeri” e della vincolatività è senza dubbio una questione importante che andrà risolta, ma altrettanto importate è un'altra questione: quella cioè di **come individuare caso per caso il paese di destinazione**, in particolare per quei flussi non canalizzati attraverso visti umanitari o *resettlement*. In altre parole, con quali criteri si dovrebbe procedere nell'individuare le persone da trasferire e, per ciascuna di esse, il paese di destinazione? Si dovrebbe dar peso alla volontà dei singoli? Alle “preferenze” dei diversi paesi impegnati nell'accoglienza? A dati come i legami culturali e la lingua? Nel piano di ricollocazione temporanea sopra citato, si stabilisce che priorità debba essere data ai soggetti vulnerabili e che debba essere garantito il principio dell'unità familiare. Oltre a ciò, si fa riferimento alla possibilità da parte dello Stato ricevente, di indicare delle preferenze in relazione alle specifiche qualifiche professionali e caratteristiche dei beneficiari, inclusi conoscenze linguistiche e la sussistenza di legami familiari, culturali e sociali, che ne possano facilitare l'integrazione nello Stato di destinazione.<sup>24</sup>

La logica di fondo dovrebbe essere quindi quella di aprire per ciascuno le porte di quel paese dove per lui le chance d'integrazione sono le migliori conciliandosi così al meglio l'interesse dei richiedenti asilo con quello degli Stati.

Tuttavia, l'attuale quadro operativo non sembra definire con adeguata chiarezza le procedure da mettere in atto a tal fine. Tra l'altro, nessun riferimento è presente nell'attuale schema che preveda di prendere in considerazione le preferenze dei richiedenti asilo, che quindi potrebbero vedersi ricollocati in uno Stato membro in cui non vogliono risiedere. Nel caso di movimenti secondari non autorizzati, è previsto l'uso di metodi coercitivi al fine di trasferire un richiedente nello Stato a cui era stato assegnato; tuttavia, in virtù della difficoltà nell'attuazione delle procedure di trasferimento già sperimentate nel caso del Regolamento di Dublino, il successo di tale metodo coercitivo appare perlomeno discutibile.

➤ *Per le considerazioni di cui sopra, si ritiene che un futuro sistema di redistribuzione stabile dei richiedenti asilo a livello europeo dovrebbe poggiare su una specifica disciplina tale da:*

*a) introdurre un metodo di selezione che consenta al richiedente asilo di esprimere una o più preferenze riguardo allo Stato di destinazione (col dovere per le autorità di tener conto, nei limiti del possibile, di tali preferenze nella scelta del paese di destinazione);*

*b) escludere dalla ricollocazione quelle persone che desiderano restare nel paese d'arrivo (possibilità agevole dal momento che presumibilmente il numero degli interessati al ricollocamento supererà sempre quello dei ricollocabili);*

<sup>24</sup> Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria*, Bruxelles, 9.9.2015, p. 17.

*c) imporre l'obbligo di effettuare un "test di integrabilità", sulla base di criteri predeterminati e resi pubblici, prima di decidere la destinazione di un beneficiario di ricollocazione, al fine di selezione uno o più Stati in cui il processo di integrazione del beneficiario potrebbe risultare favorito.*

Con riferimento al sistema di quote per la redistribuzione dei richiedenti asilo sopra descritto, v'è invero chi ritiene, non senza ragioni, che una soluzione al problema dell'attuale squilibrio nella distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri si otterrebbe più facilmente e razionalmente introducendo il principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti in materia di asilo fra gli Stati membri, accompagnato a una certa libertà di circolazione e di soggiorno dei beneficiari di protezione internazionale<sup>25</sup>. Tali due provvedimenti costituirebbero, come ricordato anche recentemente dalla Commissione europea, un avanzamento sostanziale nel completamento del Sistema europeo comune di asilo e, in particolare, nell'introduzione di uno "status uniforme in materia di asilo valido in tutta l'Unione", stabilito dall'Articolo 78 (2)(a) del TFUE. Mutuo riconoscimento e libera circolazione dei rifugiati consentirebbero fra l'altro di ovviare indirettamente ad alcune delle principali problematiche che caratterizzano il sistema di Dublino: la possibilità di spostarsi, in tempi relativamente brevi, in uno Stato membro diverso da quello che ha garantito loro protezione, senza che ciò comporti la perdita dei benefici associati alla protezione internazionale, ridurrebbe infatti gli incentivi per i richiedenti asilo ad intraprendere movimenti secondari non autorizzati e consentirebbe di evitare l'uso dei metodi coercitivi, peraltro largamente inefficaci, che caratterizzano l'attuale sistema.

Tali proposte, benché cruciali nell'assicurare l'efficacia e l'equità del Sistema europeo comune di asilo, formalmente non concernono la gestione dei flussi dei richiedenti asilo su cui si è soffermato tale contributo, bensì la successiva fase dell'accoglienza-integrazione dei beneficiari di protezione internazionale e, specificamente, dei diritti loro conferiti. Tali questioni sollevano inoltre questioni peculiari dal punto di vista del diritto comunitario, fra tutte quella concernente la libera circolazione dei cittadini di paesi terzi all'interno della UE, che meritano di essere affrontate approfonditamente in uno specifico contributo. Esse saranno perciò considerate negli ulteriori documenti tematici sull'asilo che, come segnalato in apertura, seguiranno a questo.

*Per ulteriori informazioni*

*Ennio Codini: e.codini@ismu.org*

*Roberto Cortinovis: r.cortinovis@ismu.org*

*Marina D'Odorico: m.dodorico@ismu.org*

<sup>25</sup> Guild E. et al., *Op. cit.*, p. 39; Favilli C. (2015), *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in "Rivista di diritto internazionale", n. 3, p. 701-747.



The ISMU Foundation is an independent research centre funded in 1992 promoting research and training activities on migration, integration and the ever-growing ethnic and cultural diversity of contemporary societies.

As an independent scientific body, it proposes itself as a service provider open to the collaboration with national and European institutions, local administrations, welfare and health-care agencies, non-profit organisations, schooling institutions, Italian and foreign research centres, libraries and documentation centres, international agencies, diplomatic and consular representations.

[www.ismu.org](http://www.ismu.org)

ISMU Foundation - Initiatives and Studies on Multiethnicity  
Via Copernico 1, 20125 Milano Italy  
[ismu@ismu.org](mailto:ismu@ismu.org)  
Tel. +39 2 67877927  
Fax +39 2 67877979