

## DIRITTO D'ASILO: REGOLE UE E APPLICAZIONE ITALIANA

Alla fine del 2015 il sistema d'accoglienza italiano, secondo il Viminale, aveva in carico quasi 102 mila persone nei CAS (i cosiddetti centri di accoglienza "straordinaria", la tipologia di gran lunga prevalente), nei centri governativi e nei progetti SPRAR. La Lombardia è diventata la prima regione di accoglienza con il 13% del totale, seguita dalla Sicilia con il 12% e da Lazio, Campania, Veneto e Piemonte con l'8% ciascuna.

È cambiata in parte anche la geografia dei principali Paesi di provenienza: nel 2015 le persone sbarcate nel nostro Paese hanno lasciato, nell'ordine, soprattutto l'Eritrea (26% del totale degli sbarcati, oltre uno su quattro), la Nigeria (14%), la Somalia (8%), il Sudan (6%) e la Siria (5%), che nel 2014 occupava il primo posto. Rispetto al 2014 è diminuita anche l'incidenza di Mali e Gambia.

Nel corso del 2016 con tutta probabilità si registreranno numeri ancora in crescita. Se per un breve momento è sembrata prevalere la cultura dell'accoglienza, ora si è tornati alla strategia del contenimento. Chi vive in situazioni di guerra, tuttavia, continuerà a cercare scampo con ogni possibile mezzo.

### **Il diritto d'asilo nell'Unione europea**

L'Unione Europea riconosce il diritto alla protezione internazionale a quanti rischiano di subire, nel proprio paese, persecuzione personale (rifugiati) o danni gravi per la propria incolumità a causa di conflitti interni o internazionali (beneficiari di protezione sussidiaria).

Trattandosi di diritti, non è lasciato spazio ai governi per l'esercizio di una valutazione discrezionale sulla opportunità di accogliere il titolare del diritto (per esempio, in relazione ai costi economici o alle tensioni sociali che ne possono derivare). Le autorità possono solo verificare, in ciascun caso, che ricorrano effettivamente i presupposti per il riconoscimento del diritto. Solo in assenza dei presupposti possono procedere all'allontanamento dello straniero che chieda protezione.

La normativa prevede, però, che il titolare del diritto possa farlo valere solo dopo aver messo piede nel territorio UE. Non è previsto, cioè, che si possa chiedere protezione quando ancora si risiede nel proprio paese o in altro paese esterno alla UE.

Mentre il numero di coloro che possono concretamente aspirare a essere riconosciuti come rifugiati è piuttosto contenuto (chi è vittima di persecuzione incontra normalmente enormi difficoltà a lasciare il proprio paese), quello di coloro che potrebbero ottenere la protezione sussidiaria è molto alto: l'esodo dai paesi nei quali abbia luogo un conflitto è massiccio, anche se investe in massima parte i paesi confinanti. Se la UE ha sancito, nel 2004, il diritto alla protezione sussidiaria è perché contava, tacitamente, sul filtro costituito dalle barriere fisiche (mare e deserto) e politiche (gli ostacoli interposti dagli Stati da attraversare) che impediscono nei fatti alle persone in fuga da un paese in guerra di raggiungere il territorio dell'Unione.

Negli ultimi tempi, l'efficacia di questo filtro è stata attenuata dal venir meno del controllo esercitato da Stati cuscinetto (in particolare, per il caos creatosi in Libia) e dalle operazioni di salvataggio in mare messe in atto dall'Italia (e, in misura minore, dalla UE). Il primo elemento ha consentito a un gran numero di profughi di raggiungere le coste della Libia e di partire da lì per l'Italia senza che un governo centrale potesse impedire l'esodo (o regolarlo a piacimento quale strumento di pressione nei confronti dei governi della UE). Il secondo elemento ha fatto sì che il semplice mettersi in mare, quale che fosse la precarietà dell'imbarcazione, fosse garanzia quasi perfetta di raggiungimento del territorio italiano (il quasi traducendosi comunque in un gran numero di morti in mare, nei casi di fisiologica imperfezione della rete di soccorso navale).

Il risultato è stato un afflusso di profughi sulle coste italiane, nel 2014, quattro volte più cospicuo di quello registrato nel 2013: 170mila persone contro 43mila.

### **Il regolamento Dublino 3 e la gestione dell'accoglienza**

L'incremento del flusso non costituirebbe comunque, ancora, un problema se fosse in atto un meccanismo di rapida redistribuzione dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati UE. La normativa europea prevede però che debba farsi carico dell'accoglienza del richiedente asilo, dell'esame della sua domanda e delle conseguenze del suo

esito (protezione o rimpatrio) lo Stato determinato in base alle disposizioni del regolamento noto come Dublino 3. Nella maggior parte dei casi, lo Stato così individuato è quello attraverso il quale sia avvenuto l'ingresso dello straniero nel territorio della UE.

Dal momento che i conflitti più rilevanti hanno luogo, in questo momento, in Medio Oriente e nell'Africa subsahariana, gli Stati UE tenuti a sopportare gli oneri maggiori del flusso di nuovi profughi sono i paesi che si affacciano sul Mediterraneo: Italia, Malta e Grecia, in primo luogo.

In Italia, l'accoglienza dei richiedenti asilo e di quanti abbiano ottenuto protezione è affidata al cosiddetto Sprar. Il sistema è stato potenziato più volte in questi ultimi anni, ma, non essendo ipotizzabile la realizzazione di un apparato largamente sovradimensionato (i costi sarebbero intollerabili), non può che trovarsi in permanente difetto in una fase in cui il numero di profughi cresce di anno in anno.

L'amministrazione italiana, un po' per inefficienza, un po' per esercitare una pressione nei confronti degli altri Stati UE, un po' per scansare immediatamente una parte degli oneri, ha creato i presupposti per un aggiramento di fatto del regolamento Dublino 3, ritardando di molto l'identificazione (con rilevazione delle impronte digitali) e la verbalizzazione delle eventuali domande di asilo dei profughi, e lasciando loro libertà di circolazione (incurante del fatto che, in mancanza di una richiesta d'asilo o di altra ragione umanitaria grave, lo straniero che sbarchi sulle coste italiane dovrebbe essere rimpatriato). L'obiettivo è quello di sfruttare l'interesse di molti degli stranieri sbarcati a raggiungere paesi del Nord Europa, caratterizzati, rispetto all'Italia, da un welfare più generoso e da un mercato del lavoro più ricco di prospettive. Se uno di questi stranieri riesce a entrare – poniamo – in Germania o in Francia, sfruttando l'esiguità dei controlli alle frontiere interne e a presentare lì la propria domanda di asilo, diventa difficile, per lo Stato che ha ricevuto la domanda, dimostrare che la responsabilità spetta all'Italia, non essendovi traccia del passaggio dell'interessato dal nostro paese.

### **La necessità di nuove norme e maggiori risorse**

Le forze politiche italiane trovano sempre una facile unanimità nel dichiarare che "l'Europa deve aiutarci" mentre è quasi vero il contrario: i numeri sono impietosi nel ricordare come l'Italia sia sotto la media europea nell'accoglienza dei richiedenti asilo.

È abbastanza improbabile che i paesi anglosassoni accettino di cambiare le regole di Dublino nel breve periodo, ma quando anche lo fossero, una politica di "burdensharing" basata sul numero di abitanti o sulle risorse del Pil vedrebbe sempre l'Italia chiamata a uno sforzo maggiore, e non minore, sulla materia.

La difficoltosa distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo è confermata ad esempio da quanto avviene in Eritrea, dove la crisi economica si somma alla dittatura militare. Mentre l'esplosione demografica africana resta il retroscena comune.

Quindi, se anche nel futuro il Mediterraneo resterà un mare affollato, è necessario attrezzarsi su tutti i versanti: sia con politiche di prevenzione in Africa sia migliorando l'accoglienza, modificando la normativa e aumentando le risorse.

Finora le risorse italiane sulla materia sono state irrisorie: circa 200 milioni di euro l'anno per i Centri di identificazione ed espulsione (Cie), circa 120 milioni per le politiche per l'asilo (compresi i fondi europei) e 200 milioni per l'accoglienza e l'integrazione nei comuni.

Poco più di 500 milioni rappresentano lo 0,06 per cento della spesa pubblica italiana (nel Regno Unito si spende più o meno la stessa cifra solo per l'assistenza sanitaria ai clandestini).

I primi timidi passi del Governo italiano e dell'Unione Europea sulla materia non vanno affatto ridicolizzati, ma è necessario che agli sforzi per modificare le normative si accompagnino quelli per dotare di risorse adeguate sia le politiche di contrasto che di accoglienza, per affrontare uno dei grandi fenomeni del ventunesimo secolo.

Davide Zampoli