

Fondazione Migrantes

Il Diritto d'Asilo– Report 2018

Accogliere, Proteggere, Promuovere ed Integrare

Abstract

I miseri vent'anni di attuazione del sistema Dublino in Europa... e ora?, *Ulrich Stege*

Da oltre 20 anni il cosiddetto sistema Dublino – che disciplina la procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo – condiziona la vita dei richiedenti protezione internazionale, peraltro con scarso successo. In sintesi, questa politica ha raggiunto pochi risultati ad un altissimo costo in termini di protezione dei richiedenti asilo e ha pregiudicato il buon funzionamento del Sistema comune europeo sull'asilo (CEAS).

Dopo una descrizione del sistema Dublino e del suo sviluppo nel corso degli ultimi anni, il capitolo evidenzia alcuni aspetti critici, descrive l'attuale dibattito politico di riforma (cd. Dublino IV) e conclude con una serie di considerazioni finali. In particolare emerge l'importanza del riconoscimento reciproco e vincolante per tutti i paesi membri non solo del rigetto di una domanda di asilo, ma anche del suo accoglimento, con la conseguente possibilità della libera circolazione subito dopo il riconoscimento della protezione internazionale. Questo rappresenterebbe il primo passo verso quello status uniforme già delineato a Tampere, nel 1999, con la creazione del CEAS ad opera del Consiglio Europeo, capace anche di stimolare una più equa ripartizione degli oneri dagli Stati di frontiera esterna all'intera Unione.

The 20 Meagre Years of the Implementation of the Dublin System in Europe...And Now?

Since more than twenty years the so-called “Dublin system” – which establishes a preliminary verification procedure related to the determination of the single country of the Dublin area responsible for examining an asylum application on its merits – governs the life of many asylum seekers across Europe, with only meagre outcomes. In short, *it achieves very little at very high costs both for the protection of asylum seekers and for the functioning of the Common European Asylum System (CEAS).*

After describing the Dublin system and its development in the last years, this chapter highlights its major critical elements, discusses the ongoing political debate leading to a recast of the Dublin system (Dublin IV), and concludes with some considerations on the reform process of the Dublin system. In this regard, one important element should be the mutual and binding recognition of not only the negative but also the positive outcome of asylum applications amongst all Member States. This would be the first step towards a real uniform status, as envisaged already in Tampere in 1999, when the European Council decided for the creation of the CEAS. This would also help shifting the “burden” from the EU’s external border states to the entire EU.

La protezione internazionale in Europa nel 2016-2017, *Mariacristina Molfetta*

Questo contributo vuole da una parte fornire informazioni e dati aggiornati sulle rotte mondiali usate dalle persone in fuga nel 2016 e 2017 per arrivare in Europa, oltre alle cause di queste fughe quali situazioni di guerra, crisi, violazioni dei diritti o attentati terroristici. D'altra parte si vuole fare il punto, sulla base dei dati oggettivi disponibili, su come le politiche portate avanti negli ultimi due anni in Unione Europea abbiano inciso o stiano incidendo sul fenomeno della protezione internazionale e di conseguenza sul diritto d'asilo in Europa, per le persone che sono in fuga.

Partendo da questi dati e dalle dichiarazioni rese dagli organismi europei, risulta evidente che c'è uno scarto preoccupante tra la presentazione del fenomeno e la sua dimensione reale, come pure rimane un grosso gap tra le dichiarazioni di rispetto dei diritti umani e delle convenzioni internazionali e i risultati pratici a cui invece stanno portando le politiche messe in atto.

Se poi interroghiamo queste politiche attraverso gli strumenti che ci propone il Papa nel suo *Messaggio per la giornata del Migrante e del Rifugiato per il 2018*; ovvero se ci chiediamo se il Mondo, l'Europa e il nostro paese stiano andando nella direzione di “accogliere, proteggere, promuovere e integrare” (quattro verbi pregnanti del Messaggio stesso), le risposte diventano ancora più deludenti. Se infatti osserviamo il numero di conflitti nel mondo, gli interessi economici come la vendita delle armi e le politiche messe in atto, non sembra che la preoccupazione sia la tutela delle persone in difficoltà.

I rappresentanti politici delle nostre istituzioni politiche europee e nazionali hanno dichiarato più volte, in questi ultimi due anni, di avere tra gli obiettivi principali il contrasto allo sfruttamento delle persone in fuga da parte dei trafficanti umani e quello di diminuire il numero delle persone che muoiono in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa. Ma se andiamo a vedere quali alternative stiamo dando alle persone che scappano da situazioni di conflitto, guerre e povertà per arrivare in maniera legale in Europa o nel nostro paese, non possiamo che concludere che al momento continua ad essere quasi impossibile, per chi cerca protezione, ottenere un visto per arrivare in sicurezza. E i numeri di chi riesce ad arrivare in Europa o nel nostro paese, attraverso politiche di resettlement o apertura di canali umanitari, sono ancora troppo bassi per farci dire che questo è un fine che stiamo perseguendo.

In realtà in Europa, a partire da marzo 2016, sono entrate meno persone in cerca di protezione perché si è stabilito l'accordo con la Turchia, mentre in Italia a partire da Luglio 2017 sono diminuite le persone che sbarcano perché si è siglato un memorandum con la Libia (nonostante la sua grave situazione di instabilità politica). Peraltro la maggioranza dell'opinione pubblica e dei governi europei, come quello italiano, sono stati contenti di questa diminuzione, come se questi numeri minori di entrate in Europa o di sbarchi in Italia significassero meno persone in difficoltà o che muoiono. Le cose stanno invece all'opposto: continuano ad aumentare i morti in mare, in proporzione a chi riesce a partire, e le condizioni di chi rimane bloccato in Turchia e in Libia sono più che preoccupanti e allarmanti. Pertanto viene forte il sospetto che la nostra preoccupazione non sia proteggere le persone in fuga ma semplicemente non farle entrare; e così i nostri sforzi e le nostre risorse sembrano andare nella direzione di rendere ancora più lungo, difficile e pericoloso il percorso di coloro che vorrebbero fare domanda d'asilo.

Altre dichiarazioni dei nostri rappresentanti politici europei e nazionali hanno sostenuto più volte, sempre negli ultimi due anni, quanto fosse importante aiutare “a casa loro” le persona in fuga, ma i fatti contano più delle parole. Se andiamo a vedere in dettaglio come vengono usati i fondi per la Cooperazione internazionale, abbiamo anche qui delle brutte sorprese. Troviamo ad esempio che la spesa sia europea che italiana per la cooperazione, negli ultimi anni, è stata più piegata a logiche securitarie che destinata a progetti di aiuto alle persone. Le risorse sono servite molto di più a rafforzare le frontiere e il monitoraggio di chi passa da un paese all'altro che per costruire pozzi, strade, ospedali.

Capiamo quindi che al momento né l'Europa né il nostro paese stanno andando speditamente nella direzione di proteggere le persone in fuga nel mondo da situazioni di guerra, crisi, violazione dei diritti o attentati terroristici, mentre diventa urgente e imperativo cominciare a farlo. Sappiamo infatti che nell'incontro e nelle risposte che sapremo dare loro, anche in termini di azioni concrete e riconoscimento di diritti, non si gioca soltanto quello che possiamo fare per chi è in difficoltà ma anche che tipo di persone siamo noi, in che cosa crediamo e quali sono i nostri valori.

International Protection in Europe in 2016-2017

This contribution aims on the one hand to provide information and updated figures on the routes used by forced migrants in 2016 and 2017 to reach Europe, and on the causes of their movements, including situations of conflict, crises, rights violations or terrorist attacks. On the other hand, this contribution analyses, based on available data, how the policies implemented by the EU over the last two years have affected or are affecting international protection and the right to asylum in Europe.

Based on these data and declarations by the European institutions, it becomes obvious that there is an alarming cleavage between the way this phenomenon is presented and its reality. Similarly, there is a huge gap between the declarations of human rights protection and international conventions on the one hand, and the actual results of implemented policies on the other hand.

Moreover, if we look at these policies through the instruments proposed by Pope Francis in his *Message for the World Day of Migrants and Refugees 2018* – that is, if we ask ourselves whether the World, Europe and Italy are going in the direction of “welcoming, protecting, promoting and integrating” (four weighty verbs in the Message) – the answers are even more disappointing. Indeed, if we observe the number of conflicts in the world, economic interests related to arms trade and implemented policies, it does not seem that our main concern is protecting people in trouble.

Political representatives at the European and national institutions have declared on several occasions during the last two years that among their main objectives there is the fight against human trafficking and the reduction of the number of people who die at sea in the attempt to reach Europe. But if we look into the alternatives that we are offering to people fleeing situations of conflict, wars and poverty in order to reach Europe or Italy in a legal way, we cannot but conclude that it continues to be almost impossible for those who seek protection to get a visa to arrive safely in Europe. The numbers of those who manage to get to Europe or Italy through resettlement policies or humanitarian corridors are still too low to allow us to say that this is a goal that we are pursuing.

In fact, starting from March 2016, less people seeking protection entered in Europe due to the agreement with Turkey, while starting from July 2017 less people arrived in Italy due to the memorandum signed with Libya (despite the serious situation of political instability in the country). Most of the public opinion and of the European governments, like the Italian one, were satisfied with this decrease, as if reduced arrivals to Europe or Italy corresponded to less people in trouble or dying. Things are exactly the opposite: deaths at sea continue to increase, compared to the number of those who manage to leave, and the conditions of those who remain stuck in Turkey or Libya are extremely worrisome and alarming.

Therefore, there is a strong suspect that our main concern is not to protect forced migrants, but simply not to let them in; our efforts and resources seem to be targeted to make the journey of those who wish to apply for asylum even longer, more difficult and more dangerous.

Our European and national political representatives have also maintained on several occasions during the last two years that it was important to help forced migrants in their countries of origin, but facts count more than words. If we investigate into how international cooperation funds are used, we will have unwelcome surprises. For instance, we will find out that in the last years both the European and Italian expenditure on cooperation has been subject to securitarian logics rather than being targeted to community support projects. Resources have been used to strengthen border controls and to monitor border-crossings rather than to build wells, roads, hospitals.

Therefore, it becomes obvious that at the present moment neither the EU nor Italy are aiming at the protection of people fleeing situations of conflict, crises, rights violations or terrorist attacks, whilst it has become urgent and imperative to start doing so. Indeed, in the answers that we will be able to give to these people, also in terms of concrete actions and recognition of rights, what is at stake is not only what we can do for people in trouble but also what kind of people we are, what we believe in and what our values are.

Accordi di riammissione e diritto d'asilo, *Emanuela Roman*

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, la necessità di sviluppare una "dimensione esterna" delle politiche migratorie europee attraverso accordi e partenariati con i paesi di origine e di transito dei flussi migratori è divenuta uno dei punti chiave dell'agenda politica dell'Unione Europea (UE) in materia di immigrazione e asilo. Da allora, l'azione esterna dell'UE e dei suoi stati membri in quest'ambito di policy ha acquisito un'importanza via via crescente.

La cooperazione con i paesi terzi nella gestione dei flussi migratori è una componente fondamentale della dimensione esterna delle politiche migratorie europee, e include la cooperazione in materia di riammissione. Le politiche di riammissione riguardano generalmente (ma non esclusivamente) il rimpatrio di migranti irregolari nel loro paese di origine o, in alcuni casi, nell'ultimo paese di transito. La concreta attuazione di tali misure si basa sull'esistenza di accordi di riammissione che regolano le modalità e le procedure di rimpatrio. Questi accordi di riammissione possono essere bilaterali, se conclusi tra due paesi, o europei, se conclusi tra l'UE e uno stato terzo.

Tuttavia, nel corso dell'ultimo decennio la cooperazione in materia di riammissione è divenuta via via più "informale": a fianco degli accordi di riammissione tradizionali (veri e propri trattati internazionali) sono andati diffondendosi, dapprima a livello bilaterale e poi anche a livello europeo, degli strumenti informali di cooperazione, quali memorandum d'intesa, scambi di lettere, protocolli operativi, accordi verbali, dichiarazioni congiunte, piani d'azione, e così via, a costituire quella che Favilli definisce come la «galassia dei "non-Accordi"». Questo contributo si concentra su questi strumenti atipici di cooperazione, con l'obiettivo di evidenziarne le peculiarità e gli aspetti critici.

Il ricorso a modalità informali di cooperazione con i paesi terzi comporta, infatti, il rischio di una pericolosa contrazione dei diritti fondamentali dei migranti, soprattutto dei diritti di chi tra loro è in fuga da persecuzioni, torture o situazioni di violenza e conflitto. Se gli accordi di riammissione formali non si applicano ai richiedenti asilo ma solo agli stranieri in posizione irregolare, gli accordi informali, i protocolli operativi e i memorandum d'intesa ben si prestano ad un'applicazione più ampia e indistinta, proprio in ragione delle loro caratteristiche di segretezza, scarsa visibilità, incerta natura giuridica, mancato scrutinio parlamentare e possibilità di sottrarsi alla competenza delle autorità giudiziarie. Pertanto, anche individui vulnerabili o bisognosi di protezione rischiano di trovarsi intrappolati nelle oscure maglie di questi accordi, invece di vedersi garantite le tutele specifiche previste dal diritto internazionale, europeo e interno.

In questo capitolo vengono presentati alcuni casi emblematici di uso (e abuso) di queste modalità informali di cooperazione in materia di riammissione. A livello bilaterale, la cooperazione italiana con Libia e Sudan rappresenta uno degli esempi più significativi di una tendenza tanto pericolosa quanto ormai diffusa (e legittimata) in Europa. In entrambi i casi la concreta applicazione di accordi informali in materia di riammissione ha comportato delle gravi violazioni dei diritti umani dei richiedenti asilo che sono stati respinti in Libia o rimpatriati forzatamente in Sudan.

A livello europeo, un approccio simile è stato perseguito nel quadro della cooperazione tra l'UE e la Turchia, sviluppatasi tra il 2015 e il 2016, e culminata nella Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 – un accordo informale che prevede la riammissione in Turchia di tutti i migranti che giungono sulle isole greche, inclusi richiedenti asilo e profughi siriani. Un altro caso interessante è quello dell'intesa informale stretta tra l'UE e l'Afghanistan nell'ottobre 2016, volta ad accelerare e facilitare il rimpatrio dei richiedenti asilo afgani la cui domanda non è stata accolta.

Questi esempi testimoniano la pericolosità e la dubbia legittimità degli strumenti informali di cooperazione in materia di riammissione, specialmente alla luce delle limitate garanzie che offrono in termini di accesso al diritto d'asilo.

Readmission Agreements and the Right to Asylum

Following the entry into force of the Amsterdam Treaty in 1999, the need to develop an “external dimension” of European migration policies through partnerships and agreements with countries of origin and transit has been firmly included in the official agenda of the European Union (EU). Starting from that moment, the external action of the EU and its Member States in the area of migration and asylum has become increasingly relevant.

Cooperation with third countries on the management of migration flows is a key component of the external dimension of the European migration policy and it includes cooperation on readmission. Readmission policies generally concern (but are not limited to) the removal of unauthorised migrants to their country of origin or, in some cases, to their last country of transit. The actual implementation of such measures is based on the existence of readmission agreements establishing reciprocal obligations for the contracting parties and procedures facilitating returns. Readmission agreements may be bilateral when they involve two countries, or European when they involve the EU and a third country.

However, during the last decade cooperation on readmission has become more and more “informal”: along with traditional readmission agreements (in the form of international treaties), there has been an increasing use of informal instruments of cooperation, first at the bilateral level and later also at the European level. Examples of informal instruments are: memorandum of understanding, exchanges of letters, operational protocols, oral agreements, joint declarations, action plans, etc.; all together they constitute what Favilli called «the galaxy of “non-agreements”». This chapter focuses on these atypical cooperation instruments, with the purpose to highlight their main features and critical aspects.

The use of informal modalities of cooperation with third countries entails, indeed, the risk of a dangerous restriction of migrants’ rights, especially the rights of those who flee persecution, torture or situations of conflict and violence. If formal readmission agreements do not apply to asylum seekers but only to irregular migrants, informal agreements, operational protocols and memoranda of understanding are well-suited for a broader (and blurred) application. This is due to the very features of informal agreements: i.e., their secrecy, limited visibility and uncertain legal nature, as well as the lack of a parliamentary verification and the possibility to avoid the jurisdiction of judicial authorities. Therefore, vulnerable people and people seeking protection risk to find themselves trapped within the obscure tangle of these agreements, instead of being granted the specific safeguards foreseen by international, EU and national law.

This chapter presents some emblematic cases of the use (and abuse) of informal modalities of cooperation on readmission. At the bilateral level, Italian cooperation with Libya and Sudan represents one of the most relevant examples of a trend that by now is as dangerous as widespread (and legitimised) in Europe. In both cases, the actual implementation of informal agreements linked to readmission led to serious violations of the human rights of the asylum seekers who were pushed back to Libya or forcibly returned to Sudan.

At the European level, a similar approach has been pursued in the framework of the EU-Turkey cooperation developed between 2015 and 2016, which culminated in the EU-Turkey Statement of 18 March 2016 – an informal agreement that foresees the readmission to Turkey of all migrants who get to the Greek islands, including asylum seekers and Syrian refugees. Another interesting case is represented by the informal agreement concluded by the EU and Afghanistan in October 2016, aimed at accelerating and facilitating the repatriation of Afghan asylum seekers whose application has been rejected.

These cases prove the riskiness and dubious legitimacy of informal instruments of cooperation on readmission, especially in light of the limited safeguards they offer in terms of access to the right to asylum.

L'Italia, un modello per la protezione dei minori stranieri non accompagnati a livello europeo?, Elena Rozzi

Il 6 maggio 2017 è entrata in vigore in Italia la legge n. 47/17 riguardante la protezione dei minori stranieri non accompagnati. La nuova legge è stata definita come un modello per l'accoglienza e la protezione di questi minori a livello europeo

Ma è effettivamente così? Da una parte, la c.d. "legge Zampa" ha introdotto importanti novità nella tutela dei diritti dei minori non accompagnati. Vengono finalmente disciplinate per legge le procedure per l'accertamento dell'età, da adottarsi nei casi in cui il minore sia privo di documenti e sussistano fondati dubbi sull'età dichiarata. La nuova legge introduce inoltre il divieto di respingimento dei minori non accompagnati e alcune fondamentali garanzie rispetto al rimpatrio assistito e volontario. Viene poi facilitato il rilascio del permesso di soggiorno durante la minore età e al compimento della maggiore età, nonché il prosieguo dell'affidamento ai servizi sociali tra i 18 e i 21 anni. Sotto questi aspetti, la normativa italiana può essere davvero considerata un modello per gli altri Stati europei.

La legge 47 prevede inoltre l'istituzione, presso i Tribunali per i minorenni, di elenchi di "tutori volontari" disponibili ad assumere la tutela di minori stranieri non accompagnati. Se adeguatamente selezionati e formati dai Garanti per l'infanzia e l'adolescenza, e supportati in itinere nello svolgimento delle loro funzioni, i tutori volontari, pensati non solo come rappresentanti legale ma come espressione di "genitorialità sociale", potrebbe svolgere un ruolo importante nel promuovere i diritti di questi minori e la loro inclusione sociale.

Dall'altra parte, tuttavia, l'implementazione di alcune delle norme introdotte dalla legge 47 è posta seriamente a rischio dalla previsione che esse debbano essere attuate a costo zero per la finanza pubblica.

Restano inoltre irrisolte molte delle principali problematiche riguardanti il sistema di accoglienza. La capienza del "Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati" (SPRAR), che dovrebbe rappresentare il sistema nazionale di seconda accoglienza per tutti i minori non accompagnati, risulta gravemente insufficiente: al 31 agosto 2017, infatti, risultavano attivi solo 2.865 posti nello SPRAR, pari al 15% dei 18.486 minori presenti in Italia. Inoltre, in assenza di un efficace sistema di distribuzione tra regioni, più del 40% dei minori non accompagnati presenti a livello nazionale si trovano in Sicilia.

Molti minori restano collocati per mesi in centri di prima accoglienza assolutamente inadeguati o addirittura in strutture di accoglienza per adulti, dove nessuno si occupa del loro inserimento scolastico, dell'avvio di un percorso di inclusione, del rilascio dei documenti, e dove talvolta non sono adeguatamente soddisfatti neanche i bisogni primari. Una parte dei 5.500 minori registrati come irreperibili a fine ottobre 2017 sono ragazzi e ragazze che si sono trovati in questa situazione e che hanno deciso di allontanarsi dalle strutture in cui erano stati collocati, per cercare altrove migliori opportunità.

Altri minori, invece, si allontanano dai centri di accoglienza per cercare di raggiungere altri Stati europei, dove hanno parenti o dove comunque sperano di trovare migliori prospettive di inserimento. A causa dell'estrema lentezza delle procedure di ricongiungimento familiare, anche i minori che avrebbero diritto di essere trasferiti regolarmente ai sensi del Regolamento Dublino preferiscono tentare di raggiungere i parenti attraversando irregolarmente le frontiere interne all'UE. I tempi di avvio della procedura di ricongiungimento potrebbero però ridursi significativamente, in seguito all'attuazione di alcune previsioni della legge 47.

Affinché i diritti dei minori stranieri non accompagnati che arrivano in Italia siano pienamente tutelati, è urgente assicurare la piena attuazione della nuova legge, attraverso la rapida adozione

della normativa di attuazione, la formazione degli operatori e il monitoraggio sull'effettiva implementazione delle norme.

Su alcune questioni, d'altro canto, la legge 47 non è intervenuta adeguatamente: saranno necessarie nuove modifiche normative, per risolvere le principali criticità riguardanti in particolare il sistema d'accoglienza.

Italy, a Model for the Protection of Unaccompanied Minors at the European Level?

On the 6th of May 2017, Law n. 47/17 concerning the protection of unaccompanied minors entered into force in Italy. The new law has been defined as a model for the reception and protection of unaccompanied minors at the European level. But is it really so?

On the one hand, the so-called “Zampa Law” has introduced relevant changes with regard to the protection of the rights of unaccompanied minors. Age assessment procedures, to be implemented when a minor has no documents and well-founded doubts exist on his/her age, have been finally regulated by law. The new law has introduced also the prohibition of refoulement of unaccompanied minors and some fundamental guarantees concerning assisted voluntary return. The issuance of the residence permit for minors and for minors who come of age has been eased; also the continuation of custody under the Social Services between 18 and 21 has been facilitated. When considering these elements, the new Italian legislation can actually be considered as a model for other European countries.

Moreover, Law 47 provides for the creation of lists of “voluntary guardians” under juvenile courts, who would be available to accept the custody of unaccompanied minors. If they are adequately selected and trained by the National Authority for Childhood and Youth, and supported in the fulfillment of their functions, voluntary guardians could not only act as legal representatives but could also represent the expression of a “social parenthood”, and play a relevant role in promoting the rights of unaccompanied minors, and their social inclusion.

However, on the other hand, the actual implementation of some of the norms of Law 47 is put at risk by the provision that they have to be carried out at no cost for the government spending. In addition, many major problems concerning the reception system are still unresolved. The capacity of the Protection System for Asylum Seekers, Refugees and Unaccompanied Minors (SPRAR), which should represent the national system for the second reception of all unaccompanied minors, is largely insufficient: on the 31st of August 2017 there were only 2,865 places available in the SPRAR, which amount to 15% of all unaccompanied minors in Italy (18,486). Moreover, due to the lack of an effective system of redistribution among regions, more than 40% of all unaccompanied minors present in Italy are situated in Sicily.

Many minors remain for months in first reception centres that are totally inadequate, or in reception centres for adults, where nobody take care of their schooling, social inclusion, issuance of residence permits, and where sometimes even their basic needs are not adequately satisfied. Part of the 5,500 unaccompanied minors who at the end of October 2017 were registered as untraceable are young girls and boys who have found themselves in this situation and have decided to leave those centres in order to look for better opportunities elsewhere.

Other minors leave their reception centres in the attempt to reach other European countries, where they have relatives or where they hope to find better inclusion opportunities. Due to the lengthy family reunification procedures, also those minors who would have a right to be transferred regularly under the Dublin Regulation often prefer to try and reach their relatives by crossing irregularly the EU's internal borders. The timing to start a family reunification procedure could be significantly reduced through the implementation of some of the Law 47 provisions.

In order for the rights of unaccompanied minors who arrive in Italy to be fully protected, it is urgent to guarantee that the new law is actually put into practice, through the rapid adoption of

implementing legislation, the training of social workers, and the monitoring of the actual implementation of its provisions. Besides, Law 47 has not adequately regulated some issues; thus, additional legislative changes will be needed in order to face the main critical elements concerning in particular the reception system.

La narrativa dominata, *Maurizio Veglio*

Accelerare, sintetizzare, ridurre, tacitare. Bastano pochi concetti per descrivere il “processo Minniti”, la riforma che dà voce al sentimento popolare anti-immigrati togliendola ai richiedenti asilo.

Mistificazioni e propaganda rendono i principi del giusto processo un lusso insostenibile per chi chiede rifugio, istituzionalmente emarginato, costretto al silenzio e nemmeno più degno di sedere al tavolo del giudice. Scelta deplorabile, perché la voce di chi invoca protezione non è solo l’unica arma di prova, ma anche – e soprattutto – tassello di un romanzo corale, una narrazione collettiva di potenza e dignità letteraria.

Il contributo approfondisce il legame che avvince richiedenti e interlocutori, narratori e scrittori, parti di un procedimento formale trasformati in protagonisti di un processo creativo. Sprigionati dalle catene fisiche e burocratiche, i racconti compongono un’antologia di violenza, ossessione e morte. Una forma di letteratura involontaria e iper-contemporanea che, come ogni esperienza artistica, sfida le convinzioni del pubblico agitandone le certezze.

The Dominated Narrative.

Speeding up, shortening, reducing, silencing. These are the keywords of the 2017 Asylum law reform implemented by the Italian Government, endorsing popular sentiment rather than the rule of law.

Propaganda depicts fair trial’s principles as a privilege for asylum seekers, forced to marginalisation, silenced and prevented from meeting face-to-face with their judge. The move is detrimental, as the voice of those in need of protection stands as the only tool as well as a tile of a wider puzzle, a chorus of epic narratives resulting in a boiling collective novel.

This chapter indulges on the link between asylum seekers and interlocutors, story-tellers and story-writers, how they start as parts of a procedure ending up as key players of a creative process. Free from physical and bureaucratic constraints, asylum seekers’ narratives encapsulate life diaries and chronicles of violence, obsession and death. A contemporary and unintended form of literature challenging the public’s prejudices, something which is intrinsic in art.

Accoglienza e non solo: per un bilancio italiano, *Giovanni Godio*

Accogliere, proteggere, promuovere, integrare: i quattro verbi del Messaggio di papa Francesco per la “Giornata mondiale del migrante e del rifugiato” di questo 2018 (poi ripresi nel messaggio per la “Giornata mondiale della pace”) aiutano nel tentativo di tracciare un sommario “bilancio italiano” sull’accoglienza delle migrazioni forzate negli ultimi anni.

Accoglienza, ordinaria emergenza - L’Italia, per la soddisfazione di alcuni, è oggi il paese “del 40%”, cioè dove esistono strutture e servizi d’accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in quattro comuni su 10: mille comuni in più rispetto a un anno fa. Ma rimangono appena un migliaio in tutto, dopo anni di crescita faticosa, gli enti locali che hanno aderito a un progetto SPRAR, la “rete” nazionale che offre i servizi più qualificati e che per la normativa è il sistema di riferimento per la “seconda accoglienza”. La grande maggioranza delle 200mila persone accolte nel paese continua a essere ospitata negli eterogenei ed “emergenziali” Centri di accoglienza straordinaria (CAS) sparsi

sul territorio. L'Italia, in un contesto politico, sociale e mediatico purtroppo sempre meno favorevole, rimane così ancora lontana dal traguardo di un sistema d'accoglienza *unico e diffuso*. Piuttosto, per descrivere il quadro attuale varie indagini adoperano espressioni quali «ordinaria emergenza», «lotteria», «casualità». Anche se si segnalano esperienze significative che vedono protagoniste realtà del privato sociale ed ecclesiali.

Protezione (solo nei confini) – Secondo dati provvisori, nel 2017 il paese ha offerto formale *protezione* a circa 31mila richiedenti asilo (peraltro alcune migliaia in meno rispetto allo stesso periodo del 2016), ma l'ha negata ad altre 46mila. Con il passare dei mesi, nel '17 la percentuale di dinieghi sul totale delle domande esaminate è inspiegabilmente cresciuta di vari punti percentuali. Intanto, se nell'ultimo anno le richieste di protezione sono notevolmente aumentate rispetto al 2016, come è noto è fortemente diminuito il numero di persone soccorse in mare e sbarcate nei nostri porti. Il prezzo di questo risultato sono le decine di migliaia di migranti e profughi intercettati dalla Guardia costiera libica e rinchiusi in condizioni disumane in decine di centri di detenzione. Se è tecnicamente vero che negli ultimi anni «l'Italia non ha mai rispedito nessuno in Libia» (così il capo di Gabinetto del ministero dell'Interno, novembre 2017), è anche vero che la cooperazione italiana con il governo di Tripoli determina *di fatto* questi effetti.

Promuovere:cittadinanza attiva cercasi -Promuove, nel senso di favorire il «realizzarsi»di persone e società, la figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati, disciplinata dalla legge 47/2017 come una vera e propria occasione di cittadinanza attiva. Promuovono i 2.800 inserimenti lavorativi realizzati nello SPRAR in un anno (senza mai dimenticare il peso di minoranza dello SPRAR sul totale delle accoglienze nel paese...). Promuovono le iniziative che, grazie anche all'impegno in prima persona di numerosi datori di lavoro, restituiscono dignità ai richiedenti asilo che hanno ricevuto un "doppio diniego" ma hanno ormai un'occupazione in regola. Promuovono le iniziative di "*cohousing* partecipato" che vedono collaborare rifugiati e realtà locali. Su un piano molto più vasto, geopolitico, preoccupa invece l'uso delle risorse del Fondo speciale italiano per l'Africa, in gran parte sbilanciato su progetti di controllo delle frontiere e contrasto dei traffici piuttosto che sulla promozione di un vero sviluppo e di protezione.

Prove di integrazione - Integra la (sempre minoritaria) rete SPRAR: negli anni è cresciuta la percentuale dei beneficiari che alla conclusione dei loro progetti di accoglienza ne escono con un tetto e un lavoro (nel 2016, il 40% di tutti i beneficiari in uscita). Ma dovrà far crescere questi ed altri indicatori il *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale* con le sue otto priorità: dialogo interreligioso, lingua, istruzione/riconoscimento di titoli e qualifiche, formazione e inserimento lavorativo, accesso alla sanità, casa e residenza, ricongiungimento familiare e informazione su diritti, doveri e servizi.

Reception and Not Only: an Italian Appraisal

To welcome, to protect, to promote and to integrate: the four verbs of Pope Francis' message for the World Day of Migrants and Refugees 2018 (repeated also in the message for the World Day of Peace) are helpful in the effort to sketch a brief appraisal of the reception of forced migrants in Italy during the last years.

Reception, an ordinary emergency – To the satisfaction of someone, in 2017 Italy has become “the country of the 40%”, meaning that in 4 out of 10 municipalities there are facilities and services for the reception of asylum seekers and refugees; this amounts to an increase of one thousand municipalities compared to the previous year. However, only a total of one thousand municipalities have so far become part of the SPRAR network, after years of difficult increase. The SPRAR (acronym for Protection System for Asylum Seekers and Refugees) is a national network, which offers the most qualified services to asylum seekers and represents the main system for “second reception”. But the majority of the 200,000 individual places for reception in Italy have remained open in heterogeneous emergency reception centers called CAS (acronym for Centres for

Extraordinary Reception). Thus, Italy is still far away from the goal of establishing a unified and widespread reception system, also due to an unfavourable political, social and media context. Various analyses describe the current situation using expressions such as “ordinary emergency”, “lottery”, “haphazardness”; nevertheless, it should be noted that relevant experiences involving the social private sector and ecclesiastic organisations do exist.

Protection (only within the borders)–Based on provisional data, in 2017 Italy has granted formal protection to almost 31,000 asylum seekers (with a decrease of a few thousand persons compared to the same period in 2016) but it denied protection to 46,000 asylum seekers. Across 2017 the rejection rate over the total amount of applications examined has gradually increased by several points. Meanwhile, if in the last year applications for international protection have significantly increased compared to 2016, the number of people rescued at sea and disembarked in the Italian ports has diminished considerably. The price for this result are tens of thousands migrants and refugees intercepted by the Libyan Coast Guard and detained in inhumane conditions in Libyan detention centres. If it is technically true that in the last years «Italy has never sent anyone back to Libya» (as stated by the Head of Cabinet at the Ministry of Interior in November 2017), it is also true that the Italian cooperation with the government in Tripoli has de facto produced these effects.

Promotion: active citizenship wanted – The voluntary guardian for unaccompanied minors, introduced by Law 47/2017 as a concrete opportunity for active citizenship, contributes to promotion, in the sense of fostering the “fulfilment” of people and society. The 2,800 job placements implemented by the SPRAR in one year also contribute to promotion (without forgetting that asylum seekers under the SPRAR system are a minority compared to the total). Initiatives supported by numerous employers aimed at ensuring dignity to those asylum seekers who have received a “double rejection” but are regularly employed in Italy contribute to promotion. Initiatives of “participatory co-housing” where refugees and local communities collaborate similarly contribute to promotion. Conversely, on a macro, geopolitical level, the way resources under the Italian Special Fund for Africa are used is worrisome, as it is mainly focused on projects on border control and fight against trafficking, rather than on the promotion of a real development and protection.

Integration attempts – The (still minority) SPRAR network contributes to integration: over the years the percentage of beneficiaries who at the end of their reception projects have left the SPRAR with their own accommodation and a job has increased (in 2016 40% of the total number of beneficiaries exiting the system). However, the *National Plan for the Integration of Beneficiaries of International Protection* with its eight priorities (inter-religious dialogue, language, education and recognition of qualifications, training and labour integration, access to health care, access to housing, family reunification, information on rights, duties and services) will have to increase these and other indicators.

L'accoglienza dei rifugiati in famiglia. Prove di comunità interculturali, Chiara Marchetti

Aprire le porte della propria casa e ospitare per un periodo più o meno lungo un rifugiato è diventata un'esperienza possibile anche in Italia e per decine di famiglie è già una realtà. A partire dalle prime sperimentazioni del Comune di Torino, con il progetto “Rifugio diffuso” iniziato nel 2008, si sono susseguiti diversi progetti che pur mantenendo un carattere pionieristico si sono diffusi soprattutto a partire dal 2015, in corrispondenza con la cosiddetta “crisi europea dei rifugiati”, quando a fianco di un consistente aumento del numero di richiedenti asilo in arrivo sul territorio italiano sono aumentate anche le espressioni di solidarietà e di desiderio di coinvolgimento da parte di molti cittadini.

Nel capitolo vengono innanzitutto illustrate le principali ragioni che rendono l'esperienza dell'accoglienza in famiglia particolarmente interessante in questa precisa congiuntura storica.

Innanzitutto, l'Italia si trova in una fase in cui la messa a sistema dell'accoglienza istituzionale dei richiedenti protezione internazionale è venuta a corrispondere con il momento in cui il numero di domande di asilo è andato crescendo molto rapidamente, passando dalle 26.620 del 2013 alle 123.482 del 2016, con un corrispondente ampliamento del numero complessivo di migranti accolti, che nel corso del 2016 ha superato complessivamente quota 200mila. Tuttavia tale incremento non ha coinvolto in modo proporzionale le persone cui è stata riconosciuta una qualche forma di protezione che rappresentano una minoranza degli accolti (circa 18.000 titolari di protezione hanno goduto di un posto in SPRAR nel 2016). Queste carenze in termini di accoglienza per i titolari di protezione internazionale non sono d'altra parte compensate da efficaci politiche di integrazione. Questo significa che una volta usciti dal sistema dedicato di accoglienza (per i fortunati che riescono ad accedervi) non si trovano nelle politiche pubbliche misure e servizi che facilitino l'integrazione e impediscano – o quantomeno rendano più difficile – una caduta nella marginalità e nell'esclusione sociale. Tutto ciò avviene nel contesto di un peggioramento della percezione degli italiani nei confronti degli stranieri in generale, ma più specificamente nei confronti di profughi e rifugiati che solo negli ultimi anni sono entrati nel dibattito pubblico e politico come fenomeno a sé stante. Nonostante questi numerosi motivi di preoccupazione va altresì sottolineato che in diversi contesti è stato parallelamente rilevato un incremento della sensibilità e del desiderio di attivazione nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati, con manifestazioni di solidarietà, espressioni concrete di vicinanza ed aiuto, organizzazione dal basso di servizi e supporti materiali e sociali.

Non è un caso quindi che da diverse parti sia sorta l'idea di sperimentare dei progetti che potessero affrontare contemporaneamente molti dei problemi appena espressi, valorizzando al contempo la disponibilità spontanea di tanti cittadini residenti. In questo senso tutte le esperienze di accoglienza di rifugiati in famiglia mettono a tema il contatto interculturale e il supporto nell'orientamento e nella socializzazione dei rifugiati come parte di un più complesso percorso di integrazione sociale che risponde in qualche misura alle carenze dei sistemi istituzionali in favore dei titolari di protezione, ma che allo stesso tempo valorizza l'apporto positivo di quelle componenti della società italiana che mostrano solidarietà ed empatia nei confronti dei rifugiati e una più generale apertura verso la creazione di comunità interculturali. Tutti i progetti inoltre prevedono e considerano un più ampio effetto moltiplicatore che potrebbe discendere da iniziative di questo genere: a essere coinvolti e interessati, non sarebbero solo i diretti protagonisti (famiglie e rifugiati) ma reti sociali più ampie e diversificate, che includono famigliari, vicini di casa, colleghi di lavoro, genitori dei compagni di classe dei figli, comunità etniche e religiose di riferimento per i rifugiati. Questo impatto sulla promozione di una cultura dell'accoglienza e dei valori di una società interculturale è difficile da misurare, ma è certamente l'orizzonte condiviso entro cui si muovono queste esperienze che, pur avendo ancora – da un punto di vista numerico – un carattere sperimentale, immaginano un effetto trasformatore ben più diffuso delle singole unità interessate dai progetti.

Pur con questo comune intento, i progetti di accoglienza in famiglia al momento esistenti in Italia si diversificano sotto diversi aspetti. Nel capitolo vengono analizzati e confrontati per esempio a seconda della fonte di finanziamento (pubblica o privata), della fase in cui viene prevista l'accoglienza in famiglia (dopo il riconoscimento della protezione, durante la procedura di asilo o indifferentemente), la propensione a favorire il coinvolgimento di famiglie italiane o di connazionali degli ospitati (accoglienze etero o omoculturali), la partecipazione più o meno attiva e integrata degli enti locali, la matrice religiosa o laica dei progetti. Alcune esperienze nascono nell'ambito delle accoglienze istituzionali (SPRAR in primis, ma talvolta anche CAS), altre invece sono esplicitamente extraistituzionali e autogestite (per esempio Refugees Welcome). Le diverse esperienze sono descritte sia in modo comparato che attraverso schede che riportano gli elementi salienti di ciascun progetto, tra cui anno di inizio, soggetti promotori, numero di rifugiati e di famiglie coinvolti, oltre a una breve presentazione delle caratteristiche e delle specificità del progetto stesso.

Nel capitolo vengono anche esplorati – approfondendo il caso studio del progetto “Rifugiati in famiglia” dello SPRAR di Parma e Fidenza – alcuni aspetti dell’accoglienza in famiglia che si rivelano particolarmente significativi per ripensare in modo radicale l’approccio all’accoglienza e alle relazioni interculturali. Si indagano per esempio il ruolo degli operatori e del metodo di lavoro, in raccordo con le precedenti fasi dell’accoglienza; i vissuti dei rifugiati in rapporto a una radicale esperienza di immersione nel contesto sociale del paese ospitante; le aspettative delle famiglie e in modo in cui queste influenzano l’esperienza di convivenza e l’integrazione dei rifugiati; l’impatto più generale sulla comunità locale e sulle comunità etniche. Queste analisi offrono spunti per promuovere il tentativo di uscire da una fase di prima sperimentazione e passare a una messa a sistema integrata nei sistemi istituzionali di accoglienza e indicano altresì alcune piste più ampie per favorire politiche inclusive e interculturali, anche attraverso pratiche di comunità diverse dall’accoglienza in famiglia, come per esempio il co-housing e il tutorato per l’integrazione.

Refugee Reception in Families. Testing Intercultural Communities

Opening the doors of one’s home to a refugee and hosting him/her for a certain period of time has become a possibility also in Italy, and for tens of families it is already a reality. Starting from the first tests carried out by the Municipality of Turin with the project “Widespread Refugee” (*Rifugio Diffuso* in Italian) launched in 2008, various projects have been developed. These pioneering projects have begun to spread across the country, especially starting from 2015 with the so-called “European refugee crisis”, when, along with an increase in the number of asylum seekers coming to Italy, also the expressions of solidarity and willingness of many citizens to be involved have multiplied.

In this chapter we analyse, first of all, the main reasons that make the experience of reception in families particularly interesting in this historical period. In Italy the creation of an institutional system for the reception of protection seekers has coincided with a period where the number of asylum applications has rapidly increased, rising from 26,620 in 2013 to 123,482 in 2016, with a corresponding increase in the total number of migrants hosted in reception centres, which during 2016 has overall exceeded 200,000. However, this increase has not involved in a proportional way the people who have been recognised a form of protection, which represent a minority of the migrants hosted in reception centres (around 18,000 beneficiaries of international protection have been assigned a place in the SPRAR in 2016).

In addition, this lack in terms of reception for beneficiaries of international protection is not compensated by effective integration policies. This means that once these people exit the reception system (those who are lucky enough to access it), they do not find public policy measures and services facilitating their integration and preventing (or hampering) their possible fall into marginality and social exclusion. This happens in the context of a worsening in the public perception of foreigners in general, and refugees in particular, the latter having entered the public and political debate as an independent phenomenon only in the last years. Despite these reasons of concern, in various contexts one can also observe a parallel increase in sensitivity and activism towards asylum seekers and refugees, consisting of concrete expressions of solidarity and help, organisation of services, and material and social support.

Therefore, it is not a case that the idea was developed to test projects that could simultaneously face many of the above-mentioned challenges, also by giving value to the spontaneous availability of many citizens. All the experiences of refugee reception in families deal with intercultural contact and support in the socialisation of refugees, as part of a more complex process of social integration; this represents an answer to the deficiencies of the institutional reception system for beneficiaries of international protection, but at the same time it gives value to the positive contribution of those civil society components that demonstrate solidarity and empathy towards refugees and a more general openness towards the creation of intercultural communities.

Moreover, all projects foresee a larger multiplier effect deriving from this kind of initiatives: those involved and interested in these projects are, indeed, not only the families and refugees who are directly involved, but also broader social networks, which include relatives, neighbours, work colleagues, parents of schoolmates, refugees' ethnic and religious communities. This impact on the promotion of a culture of welcoming and the values of intercultural society is hard to measure, but it certainly represents the common framework within which these experiences are developed. Even though, from a quantitative point of view, these experiences still have an experimental nature, they aim to have a transformative effect that goes far beyond the single individuals involved in the projects.

Despite this common goal, the projects of refugee reception in families currently existing in Italy have different features. In this chapter the existing projects are analysed and compared based on: the source of funding (public or private); the phase in which the reception in families is foreseen (after the recognition of protection, during the asylum procedure or both); the involvement of Italian families or families of migrants coming from the same country of the guest (hetero- or homo-cultural reception); the more or less active and integrated participation of local authorities; the religious or laic orientation of the projects. Some experiences are born within institutional reception systems (mainly SPRAR, but sometimes also CAS); others, instead, are explicitly extra-institutional and self-managed (like Refugees Welcome). The projects are described in a comparative perspective, but also through sheets summarising the main elements of each project, including: starting year, project leaders, number of refugees and families involved, and a brief description of the project's features and specificities.

The concluding remarks offer some hints aimed at promoting the attempt to overcome the initial testing phase and pass to a phase of systemic integration within the institutional reception systems, looking for a fair balance between all parties involved: institutions, associations, families and refugees.

Uscire da un vicolo cieco. Riflessioni e proposte per superare la crisi del diritto d'asilo in Europa, Gianfranco Schiavone

In questo capitolo conclusivo, mantenendosi sul piano dell'analisi giuridica, l'autore indica le possibili vie di uscita dalla pericolosa direzione finora imboccata che ci sta conducendo in un vicolo cieco, a fronte della profonda regressione politica e culturale che il vecchio continente sta vivendo e della conseguente forte divergenza di gran parte delle proposte di riforma del sistema unico d'asilo in Europa (CEAS – Common European Asylum System) con quella stessa cultura giuridica dei diritti umani che è tradizione del nostro continente. I prioritari ambiti di riforma considerati sono quattro.

Innanzitutto, va effettuato un cambio di paradigma rispetto all'impostazione normativa contenuta nel cosiddetto Regolamento Dublino III, adottando una nuova regolamentazione effettivamente aderente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati. In uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali» (art. 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - TFUE) quale vuole essere l'Europa è possibile creare un sistema unico di asilo solo se il presupposto di partenza è che lo straniero che chiede protezione entra nello spazio comune europeo e l'individuazione del paese che deve esaminare la sua domanda di protezione e di fornire accoglienza ed integrazione è individuato sulla base di criteri effettivamente rispondenti al principio di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità. Individuare quale criterio di determinazione della competenza ad esaminare la domanda di asilo il mero fatto dell'ingresso irregolare nel primo paese dell'area Dublino contrasta con il principio di solidarietà che va invece tradotto in una normativa che individua quale scelta criteriale l'applicazione di un principio generale di distribuzione delle presenze e dei relativi oneri sulla base

di parametri equi e razionali. Accanto a questo principio riformatore ne va affiancato un secondo che riconosca tra i criteri prioritari per l'individuazione del paese competente ad esaminare la domanda di protezione l'esistenza di significativi legami tra il richiedente e uno dei paesi dell'area Dublino. Vanno considerati sia legami di tipo familiare (nozione di famiglia allargata) che parentali, sia legami derivanti da precedenti soggiorni del richiedente protezione in uno dei paesi dell'area Dublino per ragioni di studio, formazione o di lavoro; ritengo infine che sia ragionevole tenere in considerazione anche la sponsorizzazione (eventualmente prevista entro un tetto numerico massimo) di un richiedente attuata da un privato o da un ente. I due principi sopraesposti non sono scindibili tra loro, ma sono parte della medesima impostazione giuridica finalizzata a trovare un bilanciamento tra l'assegnazione della competenza all'esame della domanda di protezione sulla base del principio di obbligatoria allocazione/ripartizione tra i paesi membri e il progetto migratorio del richiedente, riconoscendo rilevanza all'esistenza di legami significativi.

In secondo luogo, le nozioni di paese terzo sicuro e di paese di primo asilo contenute nella proposta di adozione del nuovo Regolamento procedure devono essere rifiutate, in quanto si tratta di nozioni che si pongono in insanabile contrasto con la tradizione giuridica europea in materia di asilo. La strategia politica che emerge dallo stravolgimento di tali nozioni giuridiche appare ben chiara: l'Europa può continuare a dichiarare di avere come obiettivo quello di sviluppare «una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale» (art. 78, paragrafo 1 del TFUE), nonché di rispettare la Convenzione di Ginevra dotandosi di norme adeguate e garantiste in materia di asilo, ma l'applicazione reale delle norme rischia di avvenire in modo del tutto discrezionale e discontinuo a seconda della pressione migratoria o di altre valutazioni di opportunità politica; in tal modo il sistema d'asilo perde di certezza ed effettività e diviene mero simulacro. Riuscire a confinare e respingere nel territorio di uno Stato terzo i richiedenti protezione che non si desidera potrebbe divenire solo un problema di tipo organizzativo e gestionale ovvero economico.

In terzo luogo, va introdotto un Regolamento dell'Unione che disciplini il reinsediamento dei rifugiati da paese terzi prevedendo per gli Stati membri chiari obblighi. Nell'attuale proposta di Regolamento verrebbe fissato il tetto massimo dei beneficiari del reinsediamento a livello dell'Unione ma i singoli Stati rimarrebbero sostanzialmente liberi di proporre l'entità della propria partecipazione. Inoltre relativamente all'individuazione dei paesi da cui effettuare il reinsediamento, viene azzardata una alquanto confusa connessione con paesi che collaborano attivamente all'implementazione delle nozioni di paese di primo asilo e di paese terzo sicuro e viene prevista altresì l'esclusione dalla possibilità di beneficiare del reinsediamento per coloro che «hanno tentato di entrare irregolarmente nel territorio degli Stati membri nei cinque anni precedenti al reinsediamento» (art. 6) Si tratta di una proposta di schietto sapore punitivo contrastante con gli stessi criteri di ammissibilità dei potenziali beneficiari previsti dalla proposta di Regolamento che ineriscono condizioni oggettivamente verificabili, connessi al fatto di trovarsi in un chiaro bisogno di protezione. Se l'Europa vuole essere credibile nel rapporto con quei paesi terzi dove si concentrano oggi le principali emergenze umanitarie e vuole realmente attuare una politica che contrasti le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico dei migranti e dei rifugiati, il reinsediamento deve assumere una propria centralità nella gestione della cosiddetta dimensione esterna dell'asilo da parte dell'Unione adottando un meccanismo vincolante ed obbligatorio di assegnazione di quote attraverso una chiave di distribuzione applicabile a tutti gli Stati membri. In un nuovo auspicabile scenario dovrebbe essere inoltre possibile attivare forme di collaborazione tra enti non governativi/realità benefiche ed autorità statali, individuando compiti ed oneri nella realizzazione del programma di reinsediamento senza necessariamente cadere nella rigida dicotomia che vede o l'intero programma con oneri a carico dello Stato o a carico delle realtà private. Inoltre, nel caso uno Stato si renda disponibile ad incrementare la propria quota annuale di reinsediamento, la quota eccedente, almeno fino a una certa soglia, dovrebbe essere conteggiata per essere portata “a

detrazione” del numero di richiedenti protezione che verrebbero assegnati a detto Stato sulla base del meccanismo di redistribuzione obbligatoria nel nuovo Regolamento Dublino, incentivando così gli Stati ad effettuare maggiormente il reinsediamento.

Infine, si deve prevedere la revisione e l'estensione della nozione di protezione sussidiaria, ancorandola alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La protezione sussidiaria come definita dalla Direttiva qualifiche non fornisce una risposta adeguata a reali bisogni di protezione internazionale e questa carenza rappresenta uno dei più acuti problemi etici e giuridici che abbiamo di fronte. La vigente nozione di danno grave prevista dal diritto dell'Unione non fornisce infatti risposta a una molteplicità di situazioni individuali che non possono semplicisticamente essere ignorate o identificate a libere scelte di cambiamento della propria condizione di vita, come ad esempio nel caso di coloro che, migrati spesso da molto tempo dal loro paese, si trovano per le più svariate ragioni in situazioni di seria vulnerabilità e non possono più fare ritorno anche perché hanno perso ogni effettivo legame con il contesto di origine, sono rimasti privi di sostegni familiari o parentali e il loro rientro li esporrebbe a situazioni disumane e degradanti. Parte rilevante di queste situazioni trovano parziale risposta in quella forma di protezione che definiamo “umanitaria” che tuttavia non è prevista – come invece sarebbe auspicabile - da tutti gli ordinamenti degli Stati dell'Unione. Ma ben al di là della diffusione della protezione umanitaria, obiettivo prioritario di riforma del sistema europeo di asilo e specificatamente del Regolamento qualifiche dovrebbe essere la rifusione della nozione di danno grave prevedendo l'introduzione, accanto a quelle esistenti, di una nuova fattispecie di danno grave, legata alle conseguenze concrete derivanti da gravi e sistematiche violazioni dei diritti e delle libertà di un individuo previsti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Getting Out of a Dead-End Street. Reflections and Proposals to Overcome the Crisis of the Right to Asylum in Europe

In this last chapter, the author identifies from a legal perspective possible ways out of the dangerous path that we have taken and which is conducting us into a dead-end street – i.e., a situation characterised by a deep political and cultural regression and the consequent marked divergence between on the one hand the majority of the proposals for reforming the Common European Asylum System (CEAS) and on the other hand the human rights legal culture that represents a traditional feature of Europe. The main areas of reform considered in this chapter are four.

First of all, a change of paradigm is needed in relation to the legal framework of the Dublin III Regulation; this change may only be achieved through the adoption of a new regulation, which actually respects the principle of solidarity and fair sharing of responsibility among EU Member States. In an «area of freedom, security and justice with respect for fundamental rights» (Art. 67 of the Treaty on the Functioning of the EU - TFUE) as Europe aims to be, it is possible to create a common asylum system only based on the premise that a third-country national seeking protection shall enter the common European space and that the Member State that has to examine his/her asylum application and provide for reception and integration shall be identified on the basis of criteria that actually reflect the principles of solidarity and fair sharing of responsibility.

Identifying as a criterion to determine the competence to examine an asylum application the mere fact of the irregular entry in the first country of the “Dublin area” contrasts with the principle of solidarity, which should be instead transposed into a legislation that identifies as a criterion the application of a general principle of fair and rational distribution of the asylum seekers present in the EU (and the related responsibilities) across Member States. Along with this principle, it is necessary to recognise among the main criteria to identify the country responsible for examining an asylum application also the existence of significant ties between the asylum applicant and one of the countries in the Dublin area. One should consider both family ties (based on a notion of enlarged family also including relatives) and ties relating to possible previous stays of the asylum seeker in

one of the countries of the Dublin area for reasons of study, training or work. It seems reasonable to take into consideration also the sponsorship of an asylum seeker by a private person or an institution (if need be, within a set maximum quota). These two principles shall not be separated and are part of the same legal configuration aimed at balancing the principle of mandatory allocation of asylum seekers among Member States and the migratory project of the applicant, by recognising the relevance of existing ties.

Secondly, the notions of “safe third country” and “first country of asylum” included in the proposal for the adoption of a new Asylum Procedures Regulation must be refused, as they are in irreconcilable contrast with the European legal tradition in the field of asylum. The political strategy emerging from the twisting of these legal notions seems to be clear: Europe can continue to state that it aims to develop «a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection» (Art. 78.1 TFUE) and to respect the Geneva Convention by adopting an adequate asylum legislation, but the actual application of such legislation risks to be carried out in a discretionary and discontinuous manner, depending on the migratory pressure or other political considerations. In this way, the asylum system loses in terms of certainty and effectiveness, and it becomes a mere simulacrum. The confinement in, and *refoulement* to, the territory of a third country of undesired asylum seekers may become a merely organisational and administrative, or economic, problem.

Thirdly, a new EU regulation should be introduced, regulating the resettlement of refugees from third countries and establishing clear obligations for Member States. The current proposal for a new regulation sets a maximum quota for beneficiaries of resettlement at EU level; however, individual Member States would remain free to decide the measure in which they want to participate. Moreover, as concerns the identification of the countries from which resettlement may occur, a rather confused connection is established with countries that actively cooperate in the implementation of the notions of first country of asylum and safe third country; in addition, the possibility of resettlement is excluded for those who «attempted to irregularly enter the territory of the Member States during the five years prior to resettlement» (Art. 6). This proposal has a clear punitive flavour, which contrasts with the eligibility criteria for potential beneficiaries foreseen by the same Regulation proposal; these include objectively verifiable conditions, related to the fact of being in clear need of protection.

If Europe wants to be credible in its relations with third countries where humanitarian emergencies are taking place nowadays, and wants to really implement a policy that is able to contrast the criminal organisations that manage migrant smuggling, resettlement should acquire its own centrality in the management of the so-called EU external dimension of asylum. This may occur through the adoption of a binding mandatory mechanism for the allocation of resettlement quotas by means of a distribution key applicable to all Member States. In a new desirable scenario, it should be possible to activate forms of collaboration between non-governmental organisations (NGOs) and state authorities, and to identify different tasks and responsibilities in the implementation of a resettlement programme, without falling necessarily into a rigid dichotomy that sees the whole programme under the responsibility of either the State or private bodies/NGOs. Furthermore, in case a State decides to offer its availability to increase its own annual resettlement quota, the exceeding quota (at least up to a certain threshold) should be deducted from the number of asylum applicants who would be assigned to that State on the basis of the mandatory relocation mechanism established by the new Dublin Regulation, thus creating an incentive for States to increasingly carry out resettlement.

Finally, the notion of subsidiary protection should be reviewed and extended, by connecting it to the protection of the fundamental rights and freedoms guaranteed by the European Convention on Human Rights. Subsidiary protection as defined by the Qualification Directive does not offer an

adequate response to real protection needs; this lack represents one of the most serious ethical and legal problems that we face. The current notion of “serious harm” established by EU law, indeed, does not provide an answer to a multiplicity of individual situations, which cannot be simply ignored or defined as a free choice to change one’s life conditions. This is for instance the case of those who have left their country of origin a long time before, and have subsequently found themselves in a situation of serious vulnerability (due to different reasons), but cannot go back to their country of origin because they may have lost all their actual ties with their context of origin, they may lack the support of their family and relatives, or their return would expose them to unhuman or degrading situations.

A relevant part of these situations find a partial answer in that form of protection that we define as “humanitarian”, which however is not foreseen in the legal framework of every Member State (although this would be desirable). Still, beyond the development of humanitarian protection, the primary goal of a reform of the European asylum system, and specifically of the Qualification Directive/Regulation, should be the amendment of the notion of serious harm, through the introduction of a new meaning in addition to the already existing ones, linked to the actual consequences deriving from serious and systemic violations of the rights and freedoms of a person protected by the European Convention on Human Rights.