

Quinta sessione - 16 giugno 2018: Assicurare accessi legali e protezione internazionale senza sbarchi. Utopia o realtà?

Mario Savino

professore di diritto amministrativo, Università della Tuscia

Quali canali regolari di ingresso per i rifugiati? Dall'esternalizzazione dei confini al reinsediamento

Premessa

Quello della costruzione di vie di accesso legali al Sistema europeo comune di asilo è un tema difficile, per la complessità delle sue implicazioni giuridiche e amministrative, ma soprattutto per la diffidenza che l'idea di canali regolari di ingresso incontra nell'attuale clima politico, tutto orientato al contenimento dei flussi. Perciò, prima di arrivare a discutere il merito della questione – che impone un'analisi dei limiti dell'attuale strategia europea (*pars destruens*) e una valutazione dei possibili rimedi (*pars construens*) – è opportuno soffermarsi preliminarmente sulle condizioni per un dibattito costruttivo sul tema.

La pre-condizione: un dibattito pubblico meno ideologico e più informato

Perché, tra i tanti fenomeni sociali del nostro tempo, l'immigrazione è così prominente nel dibattito pubblico e così visceralmente collegata agli umori dell'elettorato?

Innanzitutto, questo accade nel mondo occidentale, ma non dovunque. Nei sistemi non democratici – circa la metà dei 193 Stati esistenti – il dibattito sul tema è rarefatto o assente, o perché quei paesi non attraggono flussi migratori significativi (prevalentemente l'emigrazione), o perché manca un ingrediente importante di quel dibattito: una cultura avanzata e consolidata delle libertà individuali.

La risposta all'interrogativo è allora collegata a questa prima constatazione. Regolare il fenomeno migratorio significa imporre limiti alle libertà individuali (di movimento, personale, ecc.). Le norme che regolano i flussi migratori hanno dunque un DNA autoritativo che sfida la tenuta delle libertà fondamentali, costituzionalmente garantite, e mette così in crisi gli strumenti di temperamento tra interessi pubblici (statali) e interessi privati (individuali) messi a punto nel tempo dalle democrazie liberali nelle quali viviamo. Le nostre democrazie erano finora riuscite a contenere e ricomporre la gran parte dei conflitti di valore all'interno della cornice liberale dello Stato di diritto. Adesso, però, quegli stessi ordinamenti si riscoprono fragili e inadeguati di fronte a un fenomeno, l'immigrazione, che sembra d'improvviso rendere tra loro inconciliabili alcune coppie di valori fondanti: libertà (loro) e sicurezza (nostra);

l'universalismo dei diritti fondamentali e il particolarismo dei processi di autodeterminazione nazionale; i vincoli giuridici derivanti dal diritto europeo e internazionale e la sovranità popolare che si esprime attraverso le scelte legislative compiute dalla maggioranza parlamentare.

Di fronte a questi conflitti di valore e alla crescente difficoltà di ricomporli, il dibattito pubblico si polarizza: da una parte, i sostenitori dell'universalismo liberale, che rivendicano la priorità ontologica dell'individuo e dei suoi diritti fondamentali rispetto allo Stato e agli interessi meta-individuali; dall'altra, i sostenitori del nazionalismo identitario, che affermano la priorità della missione hobbesiana dello Stato, cui spetta il compito "esistenziale" di salvaguardare la coesione sociale, economica e culturale della sua nazione, antepoendo gli interessi dei cittadini-*insiders* agli interessi dei non-cittadini/*outsiders*.

In questo quadro, è difficile non schierarsi con una fazione, perché quei conflitti di valore implicano scelte tragiche che non ci lasciano indifferenti. Non sono solo in gioco – e spesso, appunto, tragicamente contrapposti – beni primari come la dignità umana e le fondamenta delle comunità nelle quali viviamo. Ma è il suo stesso simbolismo "primordiale" che fa dell'immigrazione il terreno di elezione della ricerca del consenso e delle conseguenti manipolazioni mediatiche. E, tuttavia, si può scegliere soltanto uno tra valori di quelle coppie? Si può puntare tutto sulle libertà individuali ignorando le esigenze di sicurezza o viceversa? Si può rinunciare alla cooperazione con altri Stati, fondata sul riconoscimento di valori comuni, in nome del primato della sovranità nazionale? Si può davvero pensare di costruire in questo modo così unilaterale il benessere duraturo di una comunità nazionale? E invece l'attuale polarizzazione del dibattito alimenta una spirale degenerativa, che erode i margini per conciliare valori diversi e corrompe, anche in chi ha responsabilità pubbliche o il delicato compito di formare e informare, la capacità di analizzare il fenomeno in modo obiettivo e ponderato.

Emerge così un paradosso di fondo della questione immigrazione. Per un verso, in questo ambito, gli Stati nazionali compiono scelte politiche per eccellenza, per dare risposta a bisogni primari (materiali e identitari) dei loro cittadini e preservare l'immagine dei rispettivi popoli come "comunità di destino" diverse e distinte dalle altre. Scelte non a caso custodite sempre più gelosamente dagli Stati e affidate a istituzioni maggioritarie (i governi), che sono istituzioni per definizione "di parte". Per altro verso, però, sono proprio gli effetti destabilizzanti del ciclo elettorale e del plebiscito quotidiano sui *media* che rendono le scelte governative in tema di immigrazione estemporanee e, alla lunga, inefficaci. Soltanto una strategia sufficientemente stabile nel tempo può ambire a orientare i progetti migratori di persone e famiglie in paesi lontani e, dunque, a condizionare dinamiche migratorie che hanno origine altrove e che finiscono, altrimenti, per essere gestite da organizzazioni criminali.

Di questo paradosso – l'immigrazione come politica troppo "politicizzata" o, se si preferisce, troppo "ideologizzata" – occorre tener conto se l'obiettivo che si vuole perseguire non è la effimera ricerca del consenso e ma la gestione ordinata di uno dei fenomeni più complessi del nostro tempo.

In che modo? Tentare di “de-politicizzare” la questione immigrazione sarebbe contraddittorio (si tratta pur sempre di scelte con un rilevante impatto distributivo) e comunque sarebbe vano laddove la presenza di forze politiche anti-immigrazione impone questo come *clivage* sempre più determinante nelle contese elettorali.

In mancanza di scorciatoie, il rimedio che riscuote maggiori consensi – tanto da essere indicato come primo obiettivo nella bozza del *Global Compact for Migration* delle Nazioni Unite (“zero draft” del 6 febbraio 2018) – è la messa a sistema di un patrimonio di informazioni affidabile e condiviso a partire dal quale costruire “*evidence-based policies*”. Per contrastare la deriva di un dibattito polarizzato e superare le mitologie che lo inquinano, è essenziale che i governi si impegnino nella rilevazione di dati accurati e completi sul fenomeno migratorio e nella loro diffusione. Il modello di riferimento è il Canada, dove il governo presenta al Parlamento un *rapporto annuale al Parlamento* per valutare l’impatto socio-economico *dell’immigrazione* ed elaborare una *strategia pluriennale* di gestione dei flussi e di integrazione dei migranti. Una strumentazione di questo tipo servirebbe anche all’Italia e all’Unione europea sia per superare le logiche elettorali ed emergenziali che spesso condizionano il processo decisionale, sia per elaborare politiche più stabili, “basate sui fatti” e su una più accurata valutazione dei costi e dei benefici associati all’immigrazione.

Pars destruens: i limiti della politica europea di contenimento dei flussi

Per rimediare alla perdita di controllo sui flussi in entrata, nel 2015 l’Unione europea ha messo in cantiere una strategia imperniata sul rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza delle frontiere esterne. Questa strategia si fonda su tre principali gruppi di misure:

- il c.d. approccio *hotspot*, con il quale le amministrazioni di frontiera di Italia e Grecia, monitorate da funzionari europei, hanno reso più sistematiche le attività, prima lacunose, di identificazione e foto-segnalamento dei migranti dopo gli sbarchi;

- la trasformazione di Frontex in Agenzia della guardia costiera e di frontiera europea (reg. n. 1624/2016), con compiti sempre più rilevanti di supporto degli Stati membri nelle attività di controllo delle frontiere esterne e di rimpatrio dei migranti irregolari;

- l’esternalizzazione delle frontiere, con gli accordi di cooperazione UE-Turchia del marzo 2016 e Italia-Libia del febbraio 2017.

Questa strategia di superamento della crisi basata sul contenimento, pur necessaria per impostare una gestione ordinata dei flussi, sconta almeno tre limiti.

Il primo riguarda l’illusorietà del mantra “*aiutiamoli a casa loro*”. Gli aiuti allo sviluppo, pur necessari e allo stato insufficienti, non basteranno a fermare i flussi dall’Africa. Anzi, l’effetto di breve e medio periodo dello sviluppo economici di paesi con un reddito medio pro capite molto basso sarà quello di accrescere i flussi verso l’Europa. Le ricerche dimostrano che, in quei paesi, una maggiore ricchezza privata ha l’effetto di incentivare la propensione a emigrare, almeno fino a quando la crescita

economica stabile non abbia creato opportunità di lavoro soddisfacenti per i ceti medio-alti. Ciò sarà tanto più vero nella regione subsahariana, per effetto congiunto della desertificazione e del boom demografico (1 miliardo di persone in più entro il 2050).

Il secondo problema è la vulnerabilità politica e giuridica della strategia di contenimento fondata su accordi con paesi terzi di transito come la Turchia e la Libia. In misura e per motivi diversi, la dubbia affidabilità di quei partners espone gli Stati europei al rischio di “ricatti”, non solo economici, che ne accrescono la vulnerabilità. Quegli stessi paesi terzi di transito, poi, non forniscono garanzie adeguate di tutela dei diritti umani. Se nel caso della Libia l’assenza di condizioni minime di sicurezza e di rispetto degli standard internazionali di tutela dei diritti dei richiedenti asilo è conclamata, la qualificazione come paese terzo sicuro della stessa Turchia è discutibile.

Del resto, l’esternalizzazione delle frontiere che gli Stati europei intenzionalmente promuovono in Libia e Turchia non prevede controlli di frontiera equivalenti a quelli svolti all’ingresso del territorio europeo, cioè finalizzati a distinguere tra rifugiati e migranti economici. Gli strumenti di sorveglianza delle frontiere affidati a quei paesi terzi hanno invece un impatto indifferenziato, essendo congegnati per impedire l’arrivo in Europa di qualsiasi migrante. Presto o tardi, questo dato – in palese contrasto con il diritto internazionale – verrà alla luce anche sul piano giuridico. La Corte europea dei diritti dell’uomo, ad esempio, va elaborando una nozione sempre più ampia del concetto di giurisdizione extraterritoriale proprio per contrastare questo tipo di violazioni “delegate” a paesi terzi. Nel momento in cui ci affidiamo a paesi terzi per impedire l’approdo dei migranti sulle coste europee, ci illudiamo di essere immuni da responsabilità giuridiche, ma sono evidenti alcuni segnali di erosione di questa concezione tutta territoriale della responsabilità internazionale degli Stati.

Un terzo problema, infine, riguarda l’inefficacia della politica dei rimpatri. I rimpatri sono indispensabili per marcare la distinzione tra rifugiati e richiedenti economici: i primi hanno diritto all’accoglienza, mentre i secondi – cioè quanti, giunti senza autorizzazione, non chiedono asilo o, pur avendolo chiesto, non lo ottengono – dovrebbero essere prontamente rimpatriati nei loro paesi di origine. Tuttavia, non è questo ciò che accade nella maggior parte dei casi. Il tasso di effettività dei rimpatri nell’Unione europea nel 2017 è inferiore al 36% e scende al 29% se si considerano i rimpatri verso paesi diversi da quelli balcanici (COM (2018) 301 final, 14 s.). Le ragioni sono molteplici. La realizzazione dei rimpatri è, in effetti, molto complessa dal punto amministrativo e ha costi molto elevati: l’esborso per il rimpatrio forzato di un singolo migrante è di almeno 3-5 mila euro e arriva fino a 10 mila per i rimpatri volontari assistiti. Per questo, la Commissione europea, nella proposta di budget dell’Unione per il periodo 2021-2027, ha previsto un forte incremento di questa voce di spese. Tuttavia, ciò non basterà a garantire la realizzazione dei rimpatri forzati, che richiedono anche la conclusione di accordi di riammissione molto impopolari in paesi di origine dove le rimesse dall’Europa rappresentano una quota molto rilevante del PIL nazionale.

Il risultato ultimo di questa strategia europea è una duplice crisi della distinzione tra rifugiati e migranti economici: sul versante esterno, perché l’esternalizzazione delle

frontiere europee in Turchia e Libia si basa su misure indifferenziate di contenimento dei flussi verso l'Europa; e sul versante interno, perché, in assenza di rimpatri efficaci, al pari dei rifugiati anche i migranti economici finiscono quasi sempre per riuscire a rimanere nel territorio europeo. È evidente la doppia minaccia che ne deriva per il diritto d'asilo in Europa.

La politica dei “porti chiusi” – inaugurata dal governo italiano in carica con il caso Aquarius – è, a ben vedere, un coerente sviluppo di questa strategia europea di contenimento: una mossa estrema e forse estemporanea, ma consequenziale alla vulnerabilità del sistema di controllo delle frontiere esterne derivante dalla inefficacia dei rimpatri. Chiudere i porti alle imbarcazioni delle ONG impegnate nelle operazioni di *search and rescue* (SAR), a prescindere dalla (probabile) presenza di richiedenti asilo a bordo, serve più a ovviare alle difficoltà strutturali della politica di rimpatri che a superare la lamentata assenza di solidarietà da parte degli altri Stati membri. È cioè una scelta di puro e indifferenziato contenimento (che accentua la crisi dell'asilo e le tensioni con il diritto internazionale), molto più che una scelta tattica per indurre i partners europei ad accettare la logica della solidarietà e della condivisione degli oneri dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Anche perché, nella realtà, quella condivisione esiste, sia pure “all'ombra di Dublino”: il bassissimo tasso di effettività dei c.d. rimpatri Dublino verso i paesi di primo ingresso (l'Italia e la Grecia) rivela una silenziosa solidarietà da parte di paesi come la Germania e la Francia verso i quali spontaneamente si dirigono i movimenti secondari dei richiedenti asilo.

Pars costruens: come assicurare la sopravvivenza del diritto di asilo in Europa?

Considerati i segnali di irrigidimento della strategia europea di deterrenza e, al contempo, i suoi limiti strutturali, la sostenibilità giuridica di tale strategia e la stessa sopravvivenza del diritto di asilo europeo dipenderanno in modo decisivo dalla capacità di elaborare una strategia composita di regolarizzazione dei flussi, fatta non solo di contrasto al traffico di migranti ma anche di vie legali di accesso. E legalizzare significa non solo salvaguardare l'accessibilità del Sistema comune europeo di asilo dall'esterno, mediante canali privati (*sponsorship*) e pubblici, ma anche creare opportunità di ingresso regolare per motivi economici: ciò che la legislazione italiana non consente e che la politica fa sempre più difficoltà ad ammettere.

Non è una questione di umanitarismo o sovranismo, bensì di pragmatismo. Occorre prendere atto della logica propria dei processi migratori. La penuria di opportunità di ingresso regolare per motivi di lavoro rende inevitabile il ricorso strumentale alla procedura di asilo da parte di chi sbarca: nel contesto attuale, avanzare una richiesta di protezione internazionale è, per la quasi totalità dei migranti dall'Africa, l'unico modo per rimanere regolarmente nel territorio europeo. Dunque, se si vuole evitare l'abuso dell'asilo e riportarne alla luce la sua genuina funzione di protezione, non si può prescindere dalla creazione di canali regolari di ingresso per i migranti economici.

Fatta questa premessa, il discorso che segue è circoscritto al tema de canali “pubblici” di accesso all’asilo da paesi terzi. In un contesto nel quale molte cancellerie europee spingono per l’azzeramento delle richieste di asilo in Europa, guadagna inevitabilmente consensi l’ipotesi di creare “hotspots” nei paesi terzi di transito, come la Libia o il Niger. Questa ipotesi, si badi bene, si presta a diverse letture: è l’ideale complemento della politica di contenimento, ma al contempo si fonda su una diversa idea di esternalizzazione, non più incentrata su meccanismi indifferenziati di blocco dei flussi, ma sulla “scommessa” di realizzare esperimento di *extraterritorial processing*, cioè veri e propri controlli extraterritoriali di frontiera con procedure finalizzate – come negli hotspot italiani e greci – alla distinzione tra categorie di migranti: da una parte, i rifugiati, da individuare con l’ausilio dell’UNHCR e destinare al ricollocamento (*resettlement*) in Europa; dall’altra, i migranti economici, da rimpatriare in modo assistito – cioè con incentivi economici – nei paesi di origine in collaborazione con l’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

L’idea di processare le richieste di asilo nei paesi di transito non è nuova. Già nel 1999 il Consiglio europeo di Tampere diede mandato alla Commissione di esplorare le opzioni esistenti per la creazione di canali legali di accesso all’asilo in Europa. Tra le opzioni discusse negli anni seguenti, una – le “*transit processing zones*” proposte dal Regno Unito nel 2003 – richiama da vicino l’idea degli *hotspots* extraterritoriali.

È utile, allora, ricordare le ragioni per le quali questa opzione all’epoca è stata respinta: la difficoltà di garantire condizioni dignitose e umane negli *hotspots* o centri di transito dislocati in paesi nordafricani; l’elevata domanda di risorse amministrative e finanziarie che l’Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero mettere in campo per assistere i paesi di transito e l’UNHCR nelle operazioni di smistamento dei flussi e nella trattazione delle richieste di protezione internazionale; la difficoltà di assicurare l’assistenza legale e le garanzie del giusto procedimento fuori dall’Europa; la prevedibile resistenza dei paesi terzi di transito a ospitare *hotspots* destinati fatalmente a divenire un polo di attrazione di migranti da altri paesi africani; la riluttanza delle istituzioni europee e di molti Stati membri ad accettare l’idea di utilizzare quei centri di transito come punti di sbarco dei migranti intercettati nel Mediterraneo, data la tensione con il principio del *non-refoulement*.

Se si eccettua quest’ultima remora - oggi forse meno osteggiata, e anzi guardata con interesse da molti governi europei, ma all’epoca caldeggiata dal solo Regno Unito – gli altri problemi restano ed esigono non solo attente verifiche di fattibilità e la ridefinizione di parte del quadro finanziario e giuridico dell’Unione, ma anche la tessitura paziente di rapporti di *partnership* con i paesi terzi di transito individuati come possibili sedi della sperimentazione.

Solo all’apparenza più semplice è l’alternativa – caldeggiata dal Parlamento europeo – rappresentata dall’avvio di un programma europeo di visti umanitari, da richiedere presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri (c.d. *protected entry procedures*). Oltre a incontrare molti degli ostacoli già indicati (dal *pull factor* al notevole aggravio dei carichi di lavoro delle ambasciate e degli uffici consolari e alla conseguente necessità di risorse finanziarie e amministrative), questa soluzione è giu-

ridicamente più vulnerabile (a meno che non si preveda anche in questo caso lo “schermo” internazionale dell’UNHCR) e sarebbe sostenibile solo a condizione di impedire la scelta “libera” dello Stato europeo di destinazione da parte del migrante tramite la richiesta del visto nell’ambasciata di quel paese. Il problema dell’*asylum shopping* pare, dunque, superabile solo a condizione che si definisca un sistema uniforme, autenticamente europeo, di trattazione delle richieste di asilo e di distribuzione degli oneri dell’accoglienza. Perciò, *rebus sic stantibus*, questa opzione, pur utile in contesti emergenziali, non può rappresentare il canale principale di accesso all’asilo in Europa.

Il pragmatismo necessario in questo ambito imporrebbe, piuttosto, una strategia di medio-lungo periodo ispirata a una logica gradualista. In questa ottica, la precondizione ineludibile per la costruzione di accesso dall’esterno al Sistema comune europea di asilo è l’avvio di un serio programma di reinsediamento europeo.

I programmi di *resettlement* degli Stati membri e, più di recente, dell’Unione hanno finora avuto carattere volontario, temporaneo e limitato quanto al numero di posti resi disponibili. A fronte delle proporzioni dei flussi di rifugiati nel bacino mediterraneo, della riduzione degli arrivi di rifugiati in Europa e della inadeguatezza degli altri canali di accesso da paesi terzi, è prioritario istituire un credibile programma europeo che miri rendere il reinsediamento stabile, vincolante per gli Stati membri e proporzionato al peso economico e demografico dell’UE. Gli ostacoli al raggiungimento di questo obiettivo sono ben illustrati dall’andamento delle negoziazioni, tuttora in corso, in merito alla proposta di istituire un programma europeo di *resettlement* avanzata dalla Commissione il 13 luglio 2016 (COM(2016) 468 final). Il tentativo di introdurre a livello europeo un sistema vincolante di quote di reinsediamento incontra le stesse resistenze già sperimentate sul versante del ricollocamento interno (la c.d. *relocation*) e della revisione del c.d. regolamento Dublino. Ciò nondimeno, quell’obiettivo resta prioritario: una limitazione della sovranità degli Stati membri resa necessaria non solo dal principio di solidarietà sancito dai trattati europei e dal diritto internazionale in materia di protezione dei rifugiati, ma anche dalla constatazione che senza un programma di ricollocamento credibile nessun paese terzo di transito o rifugio accetterà l’istituzione di *hotspot* nel suo territorio – come la recente decisione del Niger di sospendere l’esperimento di *extraterritorial processing* ivi avviato su impulso della Francia eloquentemente dimostra.

Conclusioni

Non esiste una formula magica per regolare i flussi migratori. Esistono, tuttavia, mezzi più o meno appropriati per avvicinare la realtà a obiettivi più o meno condivisibili e lungimiranti. Nel contesto della c.d. crisi migratoria, legata all’arrivo non autorizzato di oltre un milione e mezzo di persone in Europa tra il 2015 e la prima parte del 2017, l’obiettivo immediato non poteva che essere quello del contenimento, della riduzione degli sbarchi. L’onda lunga della politica di deterrenza innescata da quella crisi deve, però, ora scegliere con decisione un obiettivo diverso: non il puro contenimento o azzeramento dei flussi, ma la loro conversione in flussi regolari. Quell’onda lunga

deve dunque essere incanalata in due nuove direzioni: il recupero delle garanzie dello Stato del diritto e l'apertura di vie di accesso sicure e legali.

Nel mio intervento mi sono soffermato su quest'ultimo aspetto, perché senza la creazione di vie di accesso legali, l'Unione rischia di avvatarsi in una spirale repressiva senza uscita, che sopravvaluta la capacità degli Stati di destinazione di controllare le migrazioni e finisce per accrescere lo iato tra quel fenomeno e le norme che intenderebbero governarlo.

Alla politica migratoria europea manca una *pars construens*, una strategia sostenibile nel medio-lungo periodo. L'apertura di canali regolari di ingresso per migranti economici e per rifugiati, ben presidiati, ma sufficientemente ampi e stabili è la premessa necessaria, senza la quale non è possibile stabilire un dialogo costruttivo né con i paesi di origine, che non possono rinunciare all'emigrazione perché la loro ricchezza nazionale dipende in misura considerevole dalle rimesse dall'Europa; né con i paesi di transito, che possono accettare di cooperare con l'Europa nella gestione dei flussi soltanto a condizione che la cooperazione non li condanni a diventare a loro volta paesi di destinazione o ultimo rifugio.

Nella costruzione di una strategia mediterranea di gestione dei flussi umanitari, il reinsediamento può rivelarsi uno strumento funzionale agli interessi sia dell'Europa, sia dei paesi terzi di transito, come la Turchia, la Libia, la Tunisia o il Niger. L'Europa non può accogliere le decine di milioni di rifugiati che affluiscono lungo le sponde orientali e meridionali del Mediterraneo. Ma può creare un programma di reinsediamento proporzionato al suo peso economico e demografico e parametrato non sulla nozione di "rifugiato" tout court ma su quella, numericamente molto meno consistente ma particolarmente rilevante sotto il profilo umanitari, di "rifugiato vulnerabile".

Per il 2018, l'UNHCR ha stimato la necessità di reinsediare 1,2 milioni di rifugiati che, per la loro particolare vulnerabilità, non potrebbero trovare adeguata protezione nei paesi terzi di transito. L'Unione europea, producendo circa un quarto del PIL globale, potrebbe accettare di farsi carico – come auspicato dal Parlamento europeo – di una quota equivalente di migranti vulnerabili. Un quarto dei migranti vulnerabili a livello mondiale equivale a 300 mila persone, cioè meno della metà dei richiedenti asilo che hanno trovato protezione in Europa nel 2017: un numero sostenibile di persone – per lo più giovani donne e minori – che fuggono da conflitti e persecuzioni e che avrebbero, così, una *chance* di arrivare in modo regolare in Europa e di accedere a un Sistema comune europeo di asilo destinato, altrimenti, a diventare inaccessibile.