

DIRITTO DI ASILO E DOVERE DI ACCOGLIENZA. L'UE DI FRONTE ALLA CRISI MIGRATORIA

DIRITTO DI ASILO E DOVERE DI ACCOGLIENZA. L'UE DI FRONTE ALLA CRISI MIGRATORIA

Le crisi geopolitiche seguite alla "Primavera araba" (2011) e alla guerra civile in Siria hanno generato flussi ingenti di migranti-profughi-rifugiati diretti verso l'UE, suscitando reazioni differenti nei vari Stati membri. Il contributo esamina la politica di accoglienza dell'UE nei confronti dei migranti mettendo in risalto le contraddizioni fra l'imprescindibilità del diritto d'asilo sancito dai trattati internazionali e l'agire comunitario di fronte alla crisi.

RIGHT TO ASYLUM AND DUTY OF ACCEPTANCE. THE EU IN FRONT OF MIGRATION CRISIS

The geopolitical crisis following the "Arab Spring" (2011) and the civil war in Syria have generated large flows of migrants-refugees towards the EU, with different reactions in the member States. The paper examines the EU welcoming policy towards migrants, highlighting the discrepancies between the necessary implementation of the right to asylum established by international treaties and the EU policy facing the crisis.

1. Introduzione

La Geografia ha sempre dedicato particolare rilevanza ai movimenti migratori, alle cause dei flussi e alle loro ripercussioni socio-culturali, economiche e territoriali nelle aree di partenza e di arrivo¹; né andrà trascurata la significatività del fenomeno migratorio in chiave didattica, soprattutto in questi tempi di classi multietniche diffuse in tutti i gradi d'istruzione e delle frequenti esigenze di sviluppare in aula argomenti inerenti l'interculturalità e la civile convivenza. Si tratta peraltro di tematiche che chiamano in causa molteplici branche della nostra disciplina, in particolare la Geografia culturale e quella politica, laddove il termine *migrante* è legato all'idea di *confine* e quindi alle dinamiche di inclusione/esclusione derivanti dall'appartenenza a una nazione: è infatti il processo di formazione degli Stati nazionali ad aver indotto il comune immaginario al vagheggiamento dell'idea, utopistica e antistorica, che a questi potessero corrispondere comunità omogenee dal punto di vista etnico e culturale (Zanfrini, 2015, pp. 17-20). E mai come in questi anni tante discipline hanno trovato convergenza in tale ambito, fra le quali soprattutto la Sociologia e l'Antropologia culturale, perché i flussi migratori stanno facendo ovunque emergere un atteggiamento di paura nei confronti dell'*altro* a seguito del quale le *diversità* si caricano di giudizi di valore negativi e assurgono a *differenze* (Signorelli, 2011, p. 13).

Le crisi geopolitiche create dalla cosiddetta "Primavera araba" (2011) e soprattutto dalla guerra civile in Siria hanno generato flussi ingenti di persone costrette a fuggire nel tenta-

tivo di salvare la vita. Una copiosa parte di essi sta migrando verso l'UE e la questione si è rivelata così problematica da rischiare di compromettere l'intero processo di integrazione europea. Ma qual è la politica di accoglienza dell'UE nei confronti di coloro che provengono dalle zone di conflitto? Ed è corretto parlare di "politica" al singolare, o bisognerebbe al riguardo adoperare il plurale, considerate le ampie difformità nella risposta alla crisi da parte dei vari Stati membri, alcuni dei quali, mentre scriviamo (aprile 2017), sono addirittura impegnati a erigere o a rafforzare barriere anti-immigrazione lungo i propri confini? Per meglio comprendere la natura e la portata della questione occorre accennare all'evoluzione del diritto d'asilo nell'UE, quindi considerare l'impatto dell'attuale crisi migratoria sulle politiche di accoglienza e sottolineare infine al riguardo il rapporto tra dottrina e prassi comunitarie.

2. Un nuovo paradigma migratorio

L'attuale flusso migratorio che sta investendo l'Europa ha radici geopolitiche, poiché originato dalla debolezza o dal fallimento di Stati postcoloniali nel Vicino e Medio Oriente e in Africa. Però nel mondo oltre l'80% della pressione migratoria non interessa Paesi industrializzati: a registrare più ingressi sono infatti Turchia (2,5 milioni), Pakistan (1,6 milioni), Libano (1,1 milioni), Iran (979.400) ed Etiopia (736.100) (UNHCR, 2015).

Dunque rispetto al totale l'UE è raggiunta da una percentuale relativamente modesta di migranti, le cui principali nazionalità evidenziano il nesso fra crisi migratoria e questione

1 Per l'Italia si ricordino, in particolare, l'impegno profuso nel corso degli anni '80 e '90 da Giovanna Brunetta (già coordinatrice del gruppo di lavoro AGEI sull'immigrazione straniera, oggi diretto da Carlo Brusa) e i recenti contributi sul tema dello stesso Brusa (1997-1999 e 2011-2012) e di Flavia Cristaldi (2011). Ulteriori recenti apporti si devono a Coppola (a cura di), 2003, Krasna e Nodari (a cura di), 2004, Amato e Dell'Agnese (a cura di), 2016.

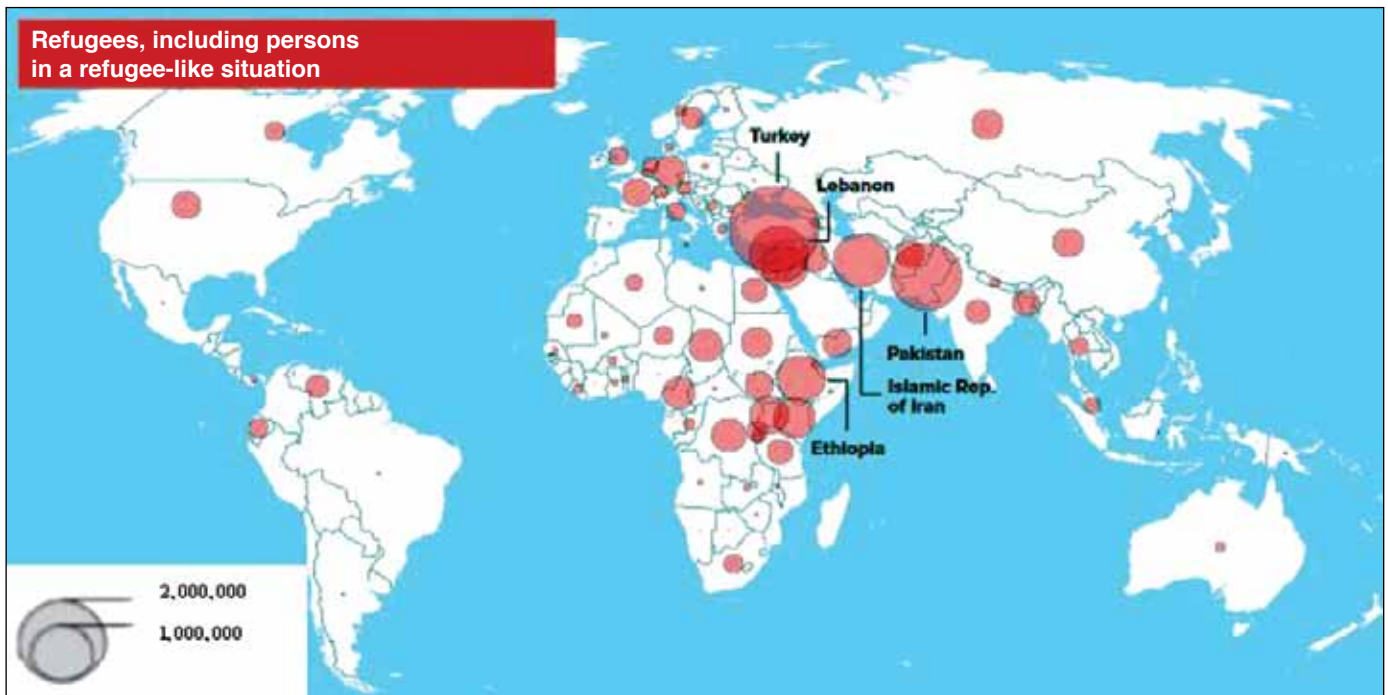


Fig. 1.
Stati con il maggior numero di rifugiati (anno 2015).
Fonte: UNHCR, 2015.

dell'asilo: a sbarcare in Grecia nel corso del 2015 sono stati infatti soprattutto siriani, afgani e iracheni (Cesareo, Cortinovis, 2015, p. 537). Nel complesso, nel 2015 si sono registrate nell'UE un milione e 255mila richieste di asilo, scese a 547mila dopo i primi dieci mesi del 2016 (Consiglio Italiano per i Rifugiati, 2016). Tra le rotte privilegiate vi sono quella che dall'Africa occidentale conduce in Spagna via Marocco; quella che dall'Africa centrale muove, attraverso la Libia, in direzione delle coste italiane; infine quella balcanica, che dalla Turchia e attraverso la Grecia risale poi in direzione dei confini ungheresi e sloveni (percorso privilegiato dai provenienti dal Vicino e Medio Oriente) (Monzini, 2015, pp. 65-72).

Coloro che sbarcano sulle coste europee non possono essere classificati semplicemente "migranti", poiché molteplici sono le ragioni per le quali essi si spostano (persecuzioni e guerre, oltre alla speranza di migliori condizioni economiche): si tratta di flussi costituiti da migranti-profughi-rifugiati contemporaneamente (Naso, 2015, p. 150). Questo scenario è ancora di difficile interpretazione per il diritto internazionale ed è peraltro problematico distinguere tra coloro che possono beneficiare di protezione internazionale e quanti si spostano per mere motivazioni economiche. Sono migrazioni contraddistinte da caratteristiche relativamente nuove: su tutte risalta la pericolosità del viaggio.

Il nodo di questo nuovo paradigma migratorio consiste nel fatto che i migranti hanno le motivazioni economiche sottese ai flussi storici e, in aggiunta, i requisiti per ottenere asilo; tuttavia sono privi degli strumenti legali per

richiedere l'applicazione del diritto umanitario prima della partenza. Per presentare domanda di protezione internazionale possono solo attraversare illegalmente il Mediterraneo in direzione dell'UE. La più semplice soluzione di salire su un aereo è infatti inattuabile: la Direttiva 2001/51/CE consentirebbe di non richiedere il visto ai passeggeri che dichiarano di voler ottenere lo status di rifugiati; tuttavia le compagnie aeree non accettano a bordo persone prive di visto, nemmeno per cause umanitarie, poiché qualora lo status di rifugiato non fosse concesso sarebbero costrette a sostenere i costi dei rimpatri (Berruto, 2015). La decisione di attraversare ad ogni costo il Mediterraneo risulta per molti, in particolare per coloro che fuggono dal conflitto siriano e da Daesh (Isis), una scelta di vita o di morte: il Califfato non tollera infatti disertori e, mentre accoglie chi vuole combattere al suo fianco, propaganda come apostasia l'emigrazione dai suoi territori (Toaldo, 2015, p. 167).

3. L'evoluzione del diritto d'asilo in Europa

Oltre alla Convenzione di Ginevra (1951) e agli accordi di Schengen (dal 1985), è il Trattato di Amsterdam (dal 1999) a rappresentare una tappa fondamentale nella gestione del diritto d'asilo, per aver reso più influenti le decisioni adottate in sede comunitaria rispetto a quelle dei singoli Stati. La Conferenza di Tampere (1999) ha quindi rafforzato l'impegno degli Stati firmatari a rispettare le garanzie della Convenzione di Ginevra e ha favorito l'istituzione del Fondo Europeo per i Ri-

fugiati, che aiuta a coprire le spese dei singoli Stati per l'accoglienza. Si sono poi affermati il principio del *burden sharing*, mirato a una ripartizione più equilibrata tra i vari Paesi degli oneri risultanti dall'accoglienza, e lo strumento giuridico della "protezione temporanea", pensato per offrire asilo anche a coloro le cui caratteristiche non soddisfino i requisiti della Convenzione di Ginevra. Fra i più recenti strumenti legislativi vanno ricordati:

- la *Direttiva 2001/55/CE*, che ha stabilito le norme per la concessione della "protezione temporanea" per quanti provengano da zone di conflitto, attivando un meccanismo di condivisione dei doveri di accoglienza tra tutti gli Stati membri;
- la *Direttiva 2003/9/CE* ("direttiva accoglienza"), che ha previsto standard minimi di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, poi sostituita dalla *Direttiva 2013/33/UE*²;
- la *Direttiva 2004/83/CE*, che ha ampliato le motivazioni utili alla concessione dello status di rifugiato rispetto a quelle previste dalla Convenzione di Ginevra;
- la *Direttiva 2005/85/CE*, che ha stabilito le norme minime per le procedure di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato, poi sostituita dalla *Direttiva 2013/32/UE*.

In materia è infine vincolante per tutta la UE il Regolamento di Dublino, la cui ultima revisione (Reg. UE 604/2013) conserva il principio secondo il quale lo Stato di primo accesso del richiedente è ritenuto responsabile dell'esame della sua domanda d'asilo. Questa logica ha procurato non poche negative conseguenze per gli Stati che costituiscono il confine meridionale dell'UE, i quali sono obbligati a identificare tutti i migranti arrivati illegalmente, ad analizzare le loro domande d'asilo, a respingere quanti non rientrano nei parametri del diritto d'asilo e a inserire nei programmi di protezione coloro le cui domande hanno avuto un riscontro positivo. L'onere economico e sociale derivante da questa logica risulta quindi sproporzionato tra i vari membri UE, originando situazioni di elevata criticità sia per i Paesi di confine, sia per i migranti stessi: si pensi al recente allarme lanciato da numerose organizzazioni umanitarie contro le drammatiche conseguenze della politica di accoglienza della Grecia (Wisdorff, 2016).

4. L'Agenda Europea sulla Migrazione

Presentata dalla Commissione Europea a maggio 2015 e ispirata al principio del *burden sha-*

	2015	2016
Germania	441.800	361.710
Svezia	156.110	12.155
Italia	83.245	49.380
Francia	70.570	35.785
Belgio	38.990	7.345
Grecia	11.370	17.205
Ungheria	174.435	21.745
Finlandia	32.150	3.155
Tot. UE	1.255.600	547.530

ring (cioè un'equa condivisione delle responsabilità derivanti dall'accoglienza tra gli Stati membri), l'Agenda Europea sulla Migrazione ha proposto una redistribuzione di 40.000 rifugiati, presenti in Italia e in Grecia, in altri Stati membri tenendo conto di criteri come la popolazione dello Stato, il PIL, il tasso di richiedenti asilo accolti in passato e il tasso di disoccupazione (European Commission-Fact Sheet, 2015). Si è trattato, in definitiva, di una deroga temporanea al Regolamento di Dublino, cui è seguita una profonda frattura tra i Paesi sostenitori della proposta della Commissione, tra cui spiccano Germania e Svezia, e il cosiddetto *Gruppo di Visegrád*, composto da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, che si sono duramente opposti ottenendo di eliminare la clausola dell'accordo vincolante in favore di una decisione di partecipazione su base consensuale (Cesareo, Cortinovis, 2015, p. 541).

L'UE si è così trovata in crisi di sovranità, poiché i governi degli Stati membri non le hanno riconosciuto l'autorità per attuare le politiche di asilo necessarie a fronteggiare l'emergenza. La situazione di stallo si è confermata nell'estate del 2015, quando un massiccio flusso migratorio di siriani e iracheni ha attraversato Macedonia e Serbia con l'obiettivo di varcare il confine ungherese. Si è constatata, in quel frangente, tutta la fragilità delle politiche comunitarie, con l'Ungheria che ha adoperato la forza per respingere il flusso. In seguito, il governo tedesco ha deciso di agire in maniera opposta accogliendo, ai sensi del Reg. 604/13 (Dublino III), tutte le richieste di asilo provenienti dai profughi siriani giunti in territorio tedesco. Tale approccio è stato poi affiancato da un'azione diplomatica mirata a tentare una politica di ricollocazione condivisa. La proposta di redistribuzione dei richiedenti asilo è stata però nuovamente contestata dal *Gruppo di Visegrád*, ma comunque approvata con voto a maggioranza qualificata; all'accordo si è sottratta l'Ungheria. In definitiva, malgrado le difficoltà, alla fine del 2015 sono stati raggiunti accordi per la ricollocazione di 160.000 richiedenti asilo tra i membri UE (di questi, al luglio

Tab. 1. Richiedenti asilo in Europa, per Paese (anni 2015 e 2016). Fonte: Consiglio Italiano per i Rifugiati, 2016 (su dati Eurostat).

2 Tale Direttiva non è però applicata in maniera omogenea in tutti gli Stati membri: in particolare, in alcuni di essi il trattamento del richiedente è quasi automatico, senza che sussistano le motivazioni eccezionali previste; inoltre la durata del trattamento non è uniforme: si passa da 7 giorni in Portogallo a un tempo addirittura indeterminato in Regno Unito e Finlandia (Commissione delle Comunità Europee, 2007, pp. 7-8).

del 2016 ne risultavano però redistribuiti solo poco più di tremila).

5. “Fortezza Europa”

Per contrastare il fenomeno migratorio, in molti Stati membri si è affermata da qualche anno una tendenza “securocratica” mirata a diminuire la permeabilità dei confini e che ha lasciato definire l’UE *Fortezza Europa* (Linke, 2010). Ma i flussi che si stanno ostacolando sono costituiti per lo più da persone in fuga da persecuzioni, violenza e conflitti. Le strategie individuate per munire la *Fortezza* sono state finanziate, nel periodo 2007-2013, dal fondo denominato “Programma generale solidarietà e gestione dei flussi migratori” (SOLID), con capacità economica di quasi quattro miliardi di euro finalizzati a supportare le attività degli Stati membri nella gestione delle politiche di asilo, di integrazione, di rimpatrio e di controllo dei confini. Quasi la metà di tali fondi sono stati utilizzati per migliorare il controllo dei confini esterni all’area Schengen, mentre solo il 17% di essi è stato impiegato per supportare procedure di asilo e servizi di accoglienza e di reinsediamento dei migranti (Amnesty International, 2014). Nel perseguire questa logica si sono fortificate le frontiere di sud-est mediante recinzioni di filo spinato e altresì intensificati i controlli di polizia ai confini di Grecia e Bulgaria e di Ungheria e Serbia. Si tratta di misure mirate a chiudere le rotte balcaniche, battute soprattutto da migranti provenienti dalla Siria. Sono inoltre presenti, nelle enclaves spagnole di Ceuta e Melilla, barriere di filo spinato lunghe rispettivamente 8 e 12 km munite di sistema di sorveglianza (Fatichenti, 2015, p. 165). Sono poi stati stipulati accordi con Paesi terzi (Libia, Marocco, Turchia e Ucraina) per incentivare controlli finalizzati a impedire la partenza dei migranti, con finanziamento di sistemi di sorveglianza dei confini, di addestramento delle forze di polizia, di costruzione di centri di detenzione per migranti. La neonata *Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera* (in sostituzione di Frontex) va ad affiancare il *Sistema di sorveglianza delle frontiere europeo* (Eurosir), che impiega tecnologie avanzate per la raccolta dati, lo scambio di informazioni e l’identificazione di flussi di migranti: si tratta di strutture più che altro di *refoulement*, ossia di respingimento.

Le suddette strategie hanno spesso come risultato l’intrappolamento dei migranti nei Paesi di transito, dove i sistemi di accoglienza sono carenti e le strutture rischiano il collasso a

causa dell’enorme pressione migratoria.

La crisi ha avuto conseguenze notevoli anche nella gestione dei confini interni dell’UE: gli accordi di Schengen permettono la libera circolazione senza controlli di frontiera che però, per un periodo limitato e in caso di circostanze eccezionali, possono essere ripristinati; ma sono ormai innumerevoli i casi in cui la clausola delle “circostanze eccezionali” viene utilizzata per ripristinare controlli mirati a respingere flussi di migranti: un abuso che mette in discussione lo stesso regime di libera circolazione (Maronta, 2015).

6. Per concludere

Dall’analisi di come la crisi migratoria è stata sinora affrontata dall’UE si palesa, in definitiva, una profonda contraddizione: nonostante l’esistenza di una consolidata dottrina mirata a proteggere le vulnerabili figure di profughi e rifugiati, viene attuata una strategia di chiusura nei loro confronti. Si è venuta infatti a creare una situazione paradossale: il diritto a presentare una domanda di protezione internazionale viene concesso solo a chi riesce a varcare i confini della cosiddetta *Fortezza Europa* e l’unica modalità per farlo – a parte rare eccezioni fra cui il progetto pilota dei *corridoi umanitari*³ – è quella illegale, in cui si mette a repentaglio la vita e si finanziano i trafficanti di esseri umani. La chiusura nei confronti dei migranti è poi appannaggio anche dei singoli Stati, attraverso le ripetute sospensioni degli accordi di Schengen: ciò denota assenza di solidarietà tra membri dell’UE, come dimostrano il permanere della logica dell’obbligo di esame della domanda di asilo nel primo approdo e la difficoltà di giungere al *burden sharing*.

Si può affermare che ci troviamo di fronte a una crisi non solo migratoria, ma anche della stessa UE, la cui identità di spazio di democrazia e di sviluppo sociale, di tolleranza e di multiculturalità rischia di venire compromessa dalla tendenza verso l’innalzamento di nuovi muri, ideologici e fisici. L’attuale situazione, come detto in apertura, con oltre un milione di richiedenti asilo che nel 2015 sono giunti

3 Messa in atto in collaborazione con il Governo italiano da associazioni quali la Comunità di Sant’Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia e la Tavola Valdese, la proposta dei *corridoi umanitari* ha come obiettivo la creazione di sportelli nei principali paesi di transito (Marocco, Libia ed Etiopia) che permettano a coloro che fuggono da persecuzioni e guerre di essere informati sulle procedure per presentare un’istanza mediante la quale ottenere un “visto umanitario” (Impagliazzo, 2015).

in Europa è senz'altro un evento di proporzioni straordinarie; ma in rapporto ai circa 500 milioni di abitanti dell'UE questo dato incide per lo 0,2%, quando non pochi singoli Stati (per es. la Libia) accolgono un numero di profughi pari fino al 20% della loro popolazione. Una distribuzione proporzionata tra i vari Stati membri delle responsabilità di accoglienza annullerebbe il carattere di criticità del fenomeno, permettendo di attenuarne l'impatto dal punto di vista sociale ed economico e confermando altresì i valori che hanno ispirato la dottrina europea di protezione di quanti fuggono da conflitti e persecuzioni.

BIBLIOGRAFIA

AMATO F., DELL'AGNESE E. (a cura di), "L'esperienza migratoria e la cultura popolare: passaggi, costruzioni identitarie, alterità", *Geotema*, 50, 2016.

AMNESTY INTERNATIONAL, *The human cost of Fortress Europe. Human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders*, 2014, http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EUR_050012014__Fortress_Europe_complete_web_EN.pdf

BERRUTO G., *Siria e rifugiati, 5 risposte a 5 domande populiste*, 9 settembre 2015, <http://www.wired.it/attualita/politica/2015/09/09/siria-rifugiati-risposte>

BRUSA C. (a cura di), *Immigrazione e multiculturalità nell'Italia di oggi*, vol. I e II, Milano, ISMU e Franco Angeli, 1997 e 1999.

BRUSA C. (a cura di), "Immigrazione e processi di interazione culturale", *Geotema*, 43-44-45, 2011-2012.

CESAREO V., CORTINOVIS R., "L'asilo nel 2015: le politiche dell'Unione Europea e la posizione dell'Italia", *Studi Emigrazione*, 52, 2015, n. 200, pp. 535-556.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, COM(2007) 745, 26.11.2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52007DC0745>

CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI, *Migranti in arrivo in Europa*, 31 ottobre 2016, <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/SCHEDA%20DATI%20aggiornata%2031%20ottobre%202016.pdf>

COPPOLA P. (a cura di), *Caltove tra noi. Rapporto annuale 2003*, Roma, Società Geografica Italiana, 2003.

CRISTALDI F., *Immigrazione e territorio. Lo spazio con/diviso*, Bologna, Pàtron, 2011.

EUROPEAN COMMISSION-FACT SHEET, *Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation*, 22.9.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.pdf

FATICHENTI F., "Barriere confinarie nel mondo globalizzato", in Marconi M., Sellari P. (a cura di), *Ver-*



Fig. 2.
La reintroduzione dei controlli alle frontiere nello spazio Schengen (fine 2015).
Fonte: <http://www.internazionale.it/notizie/2015/09/15/come-funziona-lo-spazio-schengen-mappa>.

so un nuovo paradigma geopolitico. *Raccolta di scritti in onore di Gianfranco Lizza*, Roma, Aracne, 2015, pp. 163-182.

IMPAGLIAZZO M., "L'invasione che non c'è", *Limes*, 6/2015, pp. 137-148.

KRASNA F., NODARI P. (a cura di), "L'immigrazione straniera in Italia. Casi, metodi e modelli", *Geotema*, 23, 2004.

LINKE U., "Fortress Europe: Globalization, Militarization, and the Policing of the Interior Borderland", *TOPIA: Canadian Journal of Cultural Studies* (special double issue: *Cultures of Militarization*), No. 23/24, November 2010, pp. 100-120.

MARONTA F., "Requiem per Schengen", *Limes*, 11/2015, pp. 189-195.

MONZINI P., "Le rotte dei 'nostri' migranti", *Limes*, 6/2015, pp. 61-73.

NASO P., "Migrazioni 2.0", *Limes*, 6/2015, pp. 149-155.

SIGNORELLI A., *Antropologia culturale*, McGraw-Hill, Milano, 2011.

TOALDO M., "Una strategia alternativa in cinque punti", *Limes*, 11/2015, pp. 163-170.

UNHCR, *Global Trends. Forced displacement in 2015*, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

WISDORFF F., *Grecia, dove i baby migranti finiscono in galera*, 26.10.2016, http://www.repubblica.it/esteri/2016/10/26/news/grecia_dove_i_baby_migranti_finiscono_in_galera-150573537/

ZANFRINI L., "La costruzione sociale e istituzionale di migranti, rifugiati, minoranze etniche", *Studi Emigrazione*, 52, 2015, n. 197, pp. 14-49.

Perugia,
Dipartimento di Lettere
dell'Università degli Studi;
Sezione Umbria