

### 3. I flussi migratori Rifugio e asilo nei paesi euro-mediterranei

di Immacolata Caruso e Bruno Venditto

La crisi globale che stiamo attraversando non manca e non mancherà in futuro di avere ripercussioni anche sulla vita dei migranti e, più in generale, sui flussi migratori. È evidente, infatti, che l'esigenza di riscrittura delle regole, ribadita dai diversi governi, non riguarderà soltanto i mercati finanziari ma avrà un impatto anche sui regimi di controllo delle migrazioni. In passato, le crisi hanno sempre avuto un impatto violentemente negativo sui migranti. Dopo la crisi del '29, parallelamente all'avvio del *New Deal*, circa mezzo milione di messicani furono deportati dagli Stati Uniti insieme a molti dei loro figli nati in territorio statunitense. La crisi dei primi anni Settanta fu affrontata dal governo tedesco-federale, presto seguito da altri governi europei, con il cosiddetto *Anwerbestopp*: il blocco del reclutamento di forza lavoro migrante e la predisposizione di programmi per il rimpatrio di quei lavoratori stranieri che, dopo aver svolto un ruolo essenziale negli anni della grande crescita post-bellica, risultavano improvvisamente in esubero. Analoghi segnali sono oggi numerosi in molti paesi europei. Nel processo generale di revisione delle normative in materia di migrazione avviato da vari stati ci sono, infatti, moltissime norme che disciplinano le questioni riguardanti i diritti dei migranti in senso restrittivo rispetto al passato. D'altro canto, i flussi migratori non si arrestano, così come non si sono arrestati neppure nei due casi richiamati in precedenza. Il funzionamento del sistema economico è oggi,, però, molto diverso rispetto a quello degli Stati Uniti del *New Deal* o del fordismo del secondo dopo-guerra: è ragionevole pensare che, sia pure in condizioni di più intensa insta-

bilità, continui a esserci una domanda significativa di lavoro migrante in diverse attività economiche<sup>1</sup>. A guidare, pertanto, le politiche sull'immigrazione dei diversi paesi sono le esigenze legate innanzitutto allo sviluppo economico e del mercato del lavoro e quelle connesse alla lotta all'immigrazione clandestina. Non è, tuttavia, da sottovalutare il rischio che i programmi e le attività di contrasto dell'immigrazione clandestina, previsti nell'ambito di tali politiche, possano influire negativamente su quella parte non trascurabile dei migranti che appartiene alla categoria dei richiedenti asilo e rifugiati. Questi ultimi, infatti, spesso vengono assimilati agli immigrati clandestini e, in quanto tali, privati delle protezioni sancite dal diritto internazionale. Sulla base delle precedenti considerazioni, nel presente capitolo si analizzerà l'evoluzione della presenza dei richiedenti asilo e rifugiati nei diversi paesi euro-mediterranei, nonché dello status di rifugiato nell'Unione Europea (Ue), al fine di definire meglio, nell'attuale congiuntura, la dimensione di questa componente dei flussi migratori, spesso sottovalutata o trascurata dagli analisti del fenomeno.

### **1. Rifugio ed asilo: definizioni e categorie di rifugiati**

La storia dell'asilo e della richiesta di rifugio è inevitabilmente legata ad eventi drammatici, sia individuali che collettivi. Nel corso dei secoli, in ogni regione del mondo, individui, comunità ed interi popoli sono stati costretti ad abbandonare la propria terra per fuggire da guerre, persecuzioni, invasioni straniere. Sebbene le origini dell'asilo, inteso quale forma di protezione dello straniero in fuga, si ritrovino già nel mito e nel Vecchio Testamento, bisogna, tuttavia, attendere la fine dell'età moderna, in particolare la Rivoluzione Francese, perché il concetto di asilo, da concedere indiscriminatamente ai perseguitati politici, diventasse principio giuridico e costituzionale. È solo ai primi del Novecento, inoltre, si sviluppò la convinzione che dovesse essere la comunità internazionale degli stati, e non il singolo stato, a provvedere alla protezione dei rifugiati e richiedenti asilo.

<sup>1</sup> Oecd, *International Migration Outlook*, Sopemi 2009 cosa sarebbe Sopemi?.

In tale ottica, alla fine della Prima Guerra Mondiale, venne costituito l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees-Unhcr) e nel 1948 si formulò il primo atto giuridico internazionale a tutela dei rifugiati e richiedenti asilo con l'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>2</sup>. Tale articolo divenne, poi, il principio ispiratore della Convenzione di Ginevra del 1951 e del relativo protocollo del 1967, che ne ha ampliato il raggio d'azione e che costituisce ancora oggi, insieme alla Convenzione stessa, la normativa internazionale corrente per i rifugiati e richiedenti asilo.

In particolare, l'articolo 35 della Convenzione del 1951 designa l'Unchr come organismo principale per il monitoraggio e l'assistenza ai rifugiati e richiede agli stati di cooperare con l'Alto Commissariato sulle questioni relative all'applicazione della Convenzione e ad eventuali leggi, regolamenti o decreti che i governi possano redigere e che abbiano un effetto sui rifugiati. Fino ad oggi più di 140 nazioni hanno sottoscritto la Convenzione e il relativo Protocollo, incorporando la definizione di rifugiato espressa in tali documenti nelle legislazioni nazionali. Ciò ha, di fatto, reso relativamente più semplice il monitoraggio e l'assistenza ai rifugiati che, solo una volta registrati, possono essere adeguatamente protetti.

In definitiva, chi sono oggi coloro che rientrano nella categoria dei rifugiati? Al di là delle specifiche definizioni adottate a livello internazionale, riportate di seguito nel Box 1, essi sono, in genere, individui che provengono da Nazioni sconvolte da sanguinosi conflitti o da una guerra civile, dove non sono rispettati i più elementari diritti umani<sup>3</sup>. Occorre sottolineare come i movimenti di queste persone siano sempre più legati ai flussi migratori in senso stretto. La scelta della destinazione di questi particolari migranti è, infatti, spesso determinata dall'accessibilità del paese di arrivo e

<sup>2</sup> In base all'art.14, compreso tra quelli che riguardano i diritti dell'individuo verso la comunità (artt. 12-17), «ogni individuo ha il diritto di cercare e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni».

<sup>3</sup> Si pensi, ad esempio, alla guerra intestina ed alla conseguente crisi umanitaria che insanguina da decenni i paesi del Corno d'Africa, o per rimanere nel contesto occidentale, alla Turchia, un paese membro Nato, in procinto di entrare nell'Unione Europea e caratterizzato da un discreto livello di sviluppo nel quale non sono, però, rispettati alcuni diritti umani fondamentali, soprattutto nei confronti delle minoranze etniche come quella curda.

dalla presenza, nello stesso, di familiari o conoscenti che possano agevolare il percorso di ingresso e di integrazione. L'arrivo dei richiedenti protezione internazionale, inoltre, avviene prevalentemente in maniera irregolare, essendo rari i casi di persone che fuggono, riuscendo a ottenere un visto per il paese di asilo. Da questo consegue la necessaria attenzione che deve essere prestata nelle azioni di controllo delle frontiere e nelle procedure di identificazione dei migranti, soprattutto al momento degli sbarchi, affinché venga riconosciuto e tutelato, laddove ve ne siano i presupposti, il diritto di asilo. Proprio per questo motivo, se da un lato si cerca di «aggiornare» la Convenzione del 1951 per tener conto a livello globale dei cambiamenti avvenuti nel corso del tempo nei flussi migratori e nelle cause che li determinano, dall'altro l'Ue ha avviato, già dal 1990 con la Convenzione di Dublino<sup>4</sup>, una revisione degli orientamenti giuridici e politici per cercare di armonizzare la legislazione e le pratiche in materia d'asilo.

---

#### *Definizioni*

a. *Rifugiato*: il diritto internazionale definisce rifugiato chiunque si trovi al di fuori del proprio paese e non possa ritornarvi a causa del fondato timore di subire violenze o persecuzioni. I rifugiati sono riconosciuti tali dai governi o dall'Unhcr stesso secondo la definizione contenuta all'articolo 1 della convenzione di Ginevra del 1951. Attualmente, lo status di rifugiato è riconosciuto a quasi 11,4 milioni di persone nel mondo.

a1. *Rifugiato prima facie*: le Nazioni Unite prevedono una «procedura collettiva di eleggibilità» che consente di considerare come rifugiato ogni singolo appartenente a un determinato gruppo, a causa di circostanze oggettive. Si tratta generalmente di gruppi di persone in fuga dal paese di origine a causa di conflitti, scontri violenti, avvenimenti politici, disordini e altri accadimenti che si ripercuotono sulle persone in fuga, pur non essendo le stesse dirette protagoniste (così come previsto dall'articolo 1 della convenzione di Ginevra). Di solito i rifugiati *prima facie* sono presenti nei Paesi limitrofi alle zone di crisi.

b. *Rifugiato rimpatriato*: i rifugiati sono costretti ad abbandonare le proprie abitazioni sotto una minaccia estrema e, quasi sempre, il deside-

<sup>4</sup> L'elemento principale della Convenzione è il principio secondo il quale lo stato che permette per primo l'ingresso, regolare o meno, del rifugiato è poi responsabile dell'esame dell'istanza indipendentemente da dove la stessa sia stata presentata.

rio è quello di rientrare al più presto, appena le circostanze lo permettano. L'Unhcr assiste i rifugiati nella fase di ritorno volontario a casa. Una volta che questo sia avvenuto, l'agenzia li aiuta a reintegrarsi nei paesi di origine e vigila sulla loro sicurezza. La durata di questa attività varia da caso a caso, ma raramente supera i due anni.

c. *Richiedente asilo*: di questa categoria fanno parte coloro che, lasciato il proprio paese d'origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità del paese ospitante, riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale.

d. *Apolide*: l'apolide è una persona che nessuno stato riconosce come proprio cittadino. L'Alto Commissariato promuove l'adesione degli stati alla Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi e alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia. Si stima che attualmente nel mondo gli apolidi siano circa 9 milioni.

e. *Sfollato*: a seguito di una richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite, da qualche anno l'Alto Commissariato ha progressivamente esteso protezione e assistenza anche ad alcune categorie di persone che non sono incluse nel mandato originario dell'organismo, contemplato nella convenzione di Ginevra del 1951 e nel Protocollo di New York del 1967 sul diritto dei rifugiati. Tra questi, il gruppo principale è costituito dagli sfollati, persone costrette ad abbandonare i propri territori per gli stessi motivi dei rifugiati ma che a differenza di questi non hanno attraversato i confini nazionali. Il termine internazionale per definire gli «sfollati» è Idp, Internally Displaced Person. (cfr.: <http://www.unhcr.it>).

## 2. Alcuni dati sui rifugiati e altre categorie protette. Il caso euromediterraneo

I dati statistici disponibili indicano che, negli ultimi dieci anni, complessivamente i rifugiati sotto la diretta assistenza dell'Unhcr<sup>5</sup> sono passati dai quasi 21 milioni del 1999 ai 34 milioni del 2008<sup>6</sup>, con un incremento nell'arco di tempo considerato pari al 65 per

<sup>5</sup> Beneficiari dell'Unhcr sono i rifugiati, i rifugiati rimpatriati, i richiedenti asilo, gli apolidi, le persone sfollate all'interno del proprio paese e altre persone di competenza (vedi Box 1).

<sup>6</sup> Da questi sono esclusi i 4,6 milioni di rifugiati palestinesi di cui si occupa in maniera specifica l'Unrwa, l'agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi del Vicino Oriente.

cento (tab. 1). A questo proposito è opportuno rilevare come l'aumento del numero di rifugiati negli ultimi anni sia dovuto in gran parte alle condizioni di instabilità provocate dalla guerra in Iraq e come esso sia proseguito anche nel corso dell'ultimo biennio di crisi finanziaria.

TAB. 1. *Rifugiati e altre categorie protette dall'Unhcr, 1999- 2007*

	Rifugiati	Richiedenti asilo	Altri	Totale
1999	11.687.200	1.027.400	8.107.200	20.821.800
2000	12.129.600	1.087.500	8.789.000	22.006.100
2001	12.116.800	1.072.700	6.839.400	20.028.900
2002	10.594.100	1.093.500	9.204.900	20.892.500
2003	9.592.800	997.600	6.419.700	17.010.100
2004	9.574.800	885.200	9.060.300	19.520.300
2005	8.662.000	802.100	11.585.900	21.050.000
2006	9.877.700	743.900	22.243.700	32.865.300
2007	11.391.000	740.100	19.546.900	31.678.000
2008	10.478.621	827.323	23.109.807	34.415.751

Fonte: Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

Come è possibile rilevare dalla tabella 2, gran parte dei rifugiati si muove all'interno delle regioni di origine dei conflitti, spostandosi generalmente nei paesi vicini a quello di provenienza; di conseguenza le aree che «generano» rifugiati sono anche quelle che in media accolgono tra il 75 e 91 per cento degli stessi<sup>8</sup>. Complessivamente, alla fine del 2008<sup>9</sup>, erano circa 42 milioni le persone rientranti in una delle diverse categorie indicate nel box 1; di queste, un numero di poco più superiore ai 34 milioni di persone era sotto la diretta responsabilità del Unhcr.

<sup>7</sup> In questa, come in tutte le tabelle successive nella voce altri sono incluse le categorie b, d, e.

<sup>8</sup> L'Unhcr stima che solo 1,7 milioni di rifugiati (16 per cento del totale di 10,5 milioni) viva fuori dalla loro regione di origine.

<sup>9</sup> Le statistiche qui utilizzate si basano sulle registrazioni individuali dei rifugiati tenuti dai singoli Stati. I dati statistici presentano, tuttavia, un certo margine di errore; infatti 1) l'accuratezza delle registrazioni varia a secondo del grado di protezione che il singolo stato offre al rifugiato/richiedente asilo; 2) i rifugiati spesso non sono a conoscenza dei propri diritti (la necessità di registrarsi); 3) anche se la definizione di rifugiato è riconosciuta internazionalmente, le regole amministrative per il riconoscimento dello status di rifugiato possono variare molto tra i singoli Stati.

TAB. 2. Presenza dei rifugiati e richiedenti asilo per aree geografiche<sup>10</sup>

	Rifugiati e Richiedenti Asilo	Altre Categorie	Totale
Asia	5.738.751	10.116.136	15.854.887
Africa	2.659.498	7.770.379	10.429.877
Europa	1.894.823	2.223.198	4.118.021
Americhe	976.902	3.000.045	3.976.947
Oceania	35.970	49	36.019
Totale	11.305.944	23.109.807	34.415.751

Fonte: Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

I primi paesi d'asilo dei rifugiati nel 2008 sono stati il Pakistan,<sup>11</sup> la Siria, l'Iran, la Germania e la Giordania.

La situazione europea è profondamente diversa da quella degli altri continenti. L'Europa occidentale, infatti, è regione di destinazione di persone provenienti, per la maggior parte, da paesi esterni alle aree di accoglienza, mentre quella orientale registra spostamenti di popolazioni interne per effetto degli eventi drammatici verificatesi recentemente nella regione balcanica. In particolare, nel 2008, in Europa vi erano 1,8 milioni di persone incluse nelle sole categorie dei rifugiati e richiedenti asilo, la maggior parte delle quali (1,6 milioni, ossia l'84 per cento) presenti nei 27 paesi dell'Ue (tab. 1 in Appendice).

La distribuzione dei rifugiati in tali paesi risultava disomogenea, passando dalla Norvegia, Germania e Svezia, che ospitavano oltre 7 rifugiati ogni 1.000 abitanti, ad altri, come i paesi dell'Europa meridionale – Grecia, Portogallo, Spagna – dove si contava meno di 1 rifugiato ogni 1.000 residenti.

Il numero di domande di asilo inoltrate in paesi europei, dopo un sensibile aumento proseguito fino ai primi anni 2000<sup>12</sup>, dovuto

<sup>10</sup> L'Asia comprende anche il Medio Oriente con l'esclusione dell'Egitto, aggregato al continente Africano e di 5 paesi Asiatici: Turchia, Cipro (membro Ue), Georgia, Armenia e Azerbaijan, aggregati all'Europa.

<sup>11</sup> Il Pakistan continua ad essere il paese d'asilo con un maggior numero di rifugiati (quasi 2 milioni), anche perché include gli Afgani registrati che vivono fuori dai campi profughi.

<sup>12</sup> In particolare, si è passati dalle quasi 334mila domande d'asilo del 1997 – delle quali 293mila negli allora paesi dell'Ue – alle 492mila richieste del 2001, 395mila delle quali inoltrate nei paesi dell'Ue.

principalmente ai conflitti verificatisi lo scorso decennio nella regione balcanica, era risultato in progressiva diminuzione.

Ciò era dovuto essenzialmente al miglioramento della situazione in alcune regioni d'origine dei richiedenti asilo ma anche all'introduzione di politiche restrittive in molti paesi.

Nel 2007, tuttavia, in Europa sono state presentate 254mila domande – il 13 per cento in più rispetto all'anno precedente – 223mila delle quali nei 27 paesi dell'Ue. Le domande presentate nei paesi europei nel 2007 sono giunte principalmente da cittadini iracheni (44mila domande, il 100 per cento in più dell'anno precedente), il cui arrivo ha fatto salire per la prima volta dal 2001 il numero di richiedenti asilo in Europa.

Nella classifica del numero delle richieste di asilo sulla base della nazionalità dei richiedenti, al secondo posto risultavano, poi, i cittadini della Federazione Russa (quasi 18mila, con un aumento del 21 per cento rispetto all'anno precedente), seguiti rispettivamente da quelli di Serbia-Montenegro (quasi 15mila, -3 per cento), del Pakistan (13mila, +108 per cento), della Somalia (11mila, +45 per cento) e dell'Iran (8mila, -19 per cento). Consistente anche la quantità di domande presentate da cittadini dell'Afghanistan, della Turchia, dell'Eritrea, della Cina, del Bangladesh e della Nigeria.

TAB. 3. *Richieste d'asilo nell'Unione Europa, 1997-2007*

	2004	2005	2006	2007
Ue 15	241.000	212.690	180.160	
Ue 25	279.860	239.770	198.900	
Ue 27				222.910

Fonte elaborazioni su dati Unhcr, 2008.

A causa dell'afflusso di richiedenti asilo iracheni, il paese europeo che nel 2007 ha ricevuto più domande d'asilo è stato la Svezia con oltre 36mila domande (con un aumento del 49 per cento rispetto all'anno precedente), seguita da Francia (29mila domande, -5 per cento), Regno Unito (28mila -1 per cento) e Grecia (25mila, +105 per cento).



TAB. 4. Primi 10 paesi di origine dei richiedenti asilo in Europa nel 2005, 2006 e 2007

	2005		2006		2007	
1	Serbia-Mont.	21.590	Iraq	21.200	Iraq	45.247
2	Fed. Russa	20.436	Serbia-Mont.	12.285	Cile	17.141
3	Iraq	11.905	Fed. Russa	14.718	Fed. Russa	18.781
4	Turchia	11.207	Turchia	8.191	Serbia	15.366
5	Iran	8.349	Afganistan	8.071	Pakistan	14.262
6	Cile	7.710	Iran	7.588	Somalia	11.487
7	Afganistan	7.419	Somalia	6.908	Iran	8.627
8	Nigeria	7.090	Pakistan	6.403	Afganistan	9.309
9	Georgia	6.912	Bangladesh	6.042	Messico	9.545
10	Rep. Dem. Congo	6.886	Cile	5.976	Turchia	6.814

Fonte: Unhcr 2008.

Sebbene il numero dei rifugiati presenti nei 27 paesi nell'Ue ad una prima analisi appaia non eccessivamente rilevante rispetto al totale degli immigrati, occorre, tuttavia, evidenziare come circa il 75 per cento dei soli rifugiati europei si trovi, oltre che in Germania e Regno Unito, che ne accolgono rispettivamente il 38 e il 19 per cento del totale, nei paesi dell'Europa mediterranea. A questo proposito, inoltre, occorre considerare che con il protocollo di Dublino, che sancisce l'obbligo di registrazione dei rifugiati nel primo punto di ingresso, i paesi meridionali dell'Ue sono nei fatti i primi a ricevere i rifugiati, per cui i dati ad essi relativi hanno iniziato in parte a modificarsi.

TAB. 5. Rifugiati e richiedenti Asilo nei paesi dell'Europa Mediterranea (con Regno Unito e Germania), 2008

Paesi	Rifugiati e Richiedenti Asilo	Altri	Totale
Spagna	4.661	26	4.687
Francia	193.720	1.006	194.726
Italia	47.061	722	47.783
Grecia	40.225	258	40.483
Malta	4.834	-	4.834
Cipro	9.479	-	9.479
Portogallo	403	273	676
Germania	616.030	31.822	647.852
Regno Unito	306.497	205	306.702
Totale	1.222.910	34.312	1.257.222

Fonte: Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

A partire dal 2000, infatti, i paesi meridionali dell'Ue, in particolare l'Italia, la Spagna, Malta e, in maniera crescente, la Grecia e Cipro, hanno visto accrescersi i flussi di migranti, composti sia da potenziali rifugiati, persone in fuga da guerre e persecuzioni, che da migranti economici, a loro volta spesso associati ai migranti irregolari o clandestini. Tali flussi migratori «misti», confermano l'esistenza di una commistione tra flussi regolari ed irregolari che rende più difficile l'identificazione dei richiedenti protezione internazionale il cui arrivo avviene prevalentemente in maniera irregolare.

A Malta circa il 70-80 per cento di chi è arrivato via mare (1.715 persone nel 2007) ha presentato domanda d'asilo e poco meno della metà ha ricevuto una qualche forma di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione umanitaria). In Italia, delle circa 19.600 persone arrivate via mare nel 2007, il 20 per cento è stato giudicato bisognoso di protezione internazionale. Al 65 per cento di chi ha poi presentato domanda d'asilo è stata riconosciuta una qualche forma di protezione internazionale, diversa dal diritto di asilo. In Spagna, invece, solo l'1 per cento delle quasi 32mila persone sbarcate nel 2007 alle Isole Canarie o sulle coste meridionali della penisola iberica ha presentato domanda d'asilo.

In riferimento ai paesi del Sud Est del Mediterraneo compresi nella tabella 6, il fenomeno qui osservato (con l'eccezione della Turchia dove la gran parte dei rifugiati e richiedenti asilo proviene dalle zone di conflitto limitrofe, Iran, Iraq e Afganistan) si riferisce più alla categoria degli sfollati e dei rifugiati di ritorno che a quella generale dei rifugiati e richiedenti asilo.

TAB. 6. *Presenza rifugiati e richiedenti asilo nei Paesi del Sud-Est Mediterraneo, 2008*

Paesi	Rifugiati	Altri	Totale
Albania	87	–	87
Bosnia Erzegovina	7.737	186.711	194.448
Croazia	1.659	32.284	33.943
Montenegro	24.742	1.500	26.242
Serbia	96.778	244.305	341.083
Macedonia	1.772	1.051	2.823
Turchia	18.220	3.041	21.261
Totale	150.995	468.892	619.887

Fonte: Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

Per quanto riguarda il Nord Africa, fino al 2004 il numero di rifugiati e dei richiedenti asilo è stato abbastanza modesto con poche decine di persone all'anno, ad eccezione dell'Algeria e della Mauritania dove sono stati ospitati i profughi del Sahara Occidentale. Considerando, invece i dati più recenti relativi al 2008, nei paesi dell'area sono presenti migliaia di rifugiati e richiedenti asilo. La ragione di tale aumento nel numero delle presenze è da ricercare sia nel permanere delle situazioni di conflitto e di violenza nell'Africa Sub-Sahariana che nell'introduzione di più efficaci misure di controllo e repressione nei paesi europei<sup>13</sup>.

TAB. 7. Presenza rifugiati e richiedenti asilo nei paesi dell'Africa Mediterranea, 2008

Paesi	Rifugiati e richiedenti asilo	Altri	Totale
Algeria	94.991	–	94.991
Libia	11.547	–	11.547
Mauritania	27.103	7.036	34.139
Marocco	1.235	–	1.235
Tunisia	145	–	145
Totale	135.021	7.036	142.057

Fonte: Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

Come indicato dal capo missione dell'Unhcr<sup>14</sup> in Marocco, nel Maghreb il problema dei rifugiati e dei richiedenti asilo è strettamente connesso con il flusso di migranti irregolari e clandestini che si spostano per ragioni economiche e che transitano per la regione con la speranza di raggiungere l'Europa. Ad eccezione della Mauritania, nessuno dei paesi della regione ha una legislazione adatta a fronteggiare il fenomeno, né procedure amministrative capaci di affrontare il problema del riconoscimento e della tutela dei rifugiati e richiedenti asilo secondo quanto indicato nella Convenzione di Ginevra, firmata da tutti i paesi (Libia esclusa). La situazione nei paesi medio-orientali del Mediterraneo non è dissimile da quella dei paesi africani mediterranei; anche nella regione medio orientale, infatti, vi è spesso una commistione tra migranti che si spostano per ragioni economiche (i cosiddetti *migranti eco-*

<sup>13</sup> Caruso, Venditto, *I flussi migratori. Immigrazione in Europa*; Caruso, Venditto, *I flussi migratori. Le migrazioni di transito nel Mediterraneo*.

<sup>14</sup> van der Klaauw, *Multi-dimensional Migration Challenges*.

*nomici*) e quelli in fuga dai conflitti. Emblematico a questo proposito sono i casi di Egitto e Siria che, per la presenza di conflitti nei paesi confinanti, registrano quote rilevanti di rifugiati e richiedenti asilo. Ad aggravare la condizione di questi ultimi è l'assenza nei paesi dell'area di una legislazione che disciplini il fenomeno e di un sistema di regole amministrative che garantisca l'effettiva protezione dei rifugiati e richiedenti asilo.

TAB. 8. *Presenza rifugiati e richiedenti asilo nei paesi del Medio Oriente Mediterraneo, 2008*

Paesi	Rifugiati e richiedenti asilo	Altri	Totale
Egitto	112.541	64	112.605
Israele	13.768	1.102	14.870
Libano	50.943	–	50.943
Siria	1.107.941	300.008	1.407.949
Totale	1.285.193	301.174	1.586.367

Fonte: Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

Dall'analisi per macro-aree fin qui fatta consegue che, affinché venga riconosciuto e tutelato il diritto di asilo, appare sempre più necessaria un'attenzione particolare nelle azioni di controllo delle frontiere. Soprattutto per quanto riguarda gli arrivi via mare dei migranti nei paesi europei del Mediterraneo è fondamentale che si utilizzino procedure di identificazione certe dei migranti richiedenti asilo. A questo proposito, la Commissione europea ha più volte sottolineato la necessità di revisionare e armonizzare le normative relative al rifugio e all'asilo a causa dello stretto legame con la migrazione irregolare.

In tale direzione, già da tempo ha emanato regolamenti e direttive finalizzate ad una maggiore concertazione tra i governi nella gestione dei flussi migratori, in particolare nelle attività di regolamentazione e di protezione per i rifugiati e richiedenti asilo.

### **3. Lo status di rifugiato nell'Ue**

Tutti i paesi europei hanno aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, o al suo Protocollo aggiuntivo del 1967. Al fine di perseguire una più stretta coopera-

zione in materia di asilo, i paesi dell'Europa occidentale hanno, poi, stipulato ulteriori accordi, tra cui gli Accordi di Schengen sulla libera circolazione delle persone. Questi ultimi, firmati da un primo nucleo di paesi nel 1985, sono entrati in vigore nel 1995 e inseriti nella normativa dell'Ue nel 1997.

Ad essi è seguito il Regolamento 343/2003, il cosiddetto Regolamento Dublino II, che traspone nella legislazione comunitaria – seppur con alcune modifiche – la Convenzione di Dublino del 1990. Tale strumento, in effetti, rappresenta una delle forme più concrete di cooperazione tra i paesi dell'Ue. Esso stabilisce le regole per la determinazione dello stato competente all'esame della domanda di asilo presentata, prevedendo che il richiedente asilo possa essere successivamente trasferito in un altro stato dell'Unione, che sarà poi responsabile per l'esame della sua domanda. Nonostante questo importante risultato, secondo la maggior parte degli analisti internazionali molto resta ancora da fare prima di disporre di una vera e propria politica comune in materia di migrazioni.

Negli anni successivi al 1990, l'intento perseguito dagli stati membri è stato quello di fare dell'Ue uno spazio di protezione unico per i rifugiati, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra, in ogni sua componente, e sul rispetto dei diritti umani, come valore comune a tutti. In particolare, con il programma di Tampere, nel 1999 i paesi dell'Ue hanno riaffermato la libertà di accesso al territorio europeo per tutti i richiedenti asilo; hanno offerto garanzie di assistenza e, soprattutto, hanno riconosciuto la fondamentale differenza tra asilo e immigrazione, raccomandando l'adozione in materia di una politica comune basata sulla piena applicazione della Convenzione di Ginevra. In tal modo si è affermato il principio che nessun richiedente asilo o rifugiato dovesse essere respinto verso il paese d'origine o verso un altro paese nel quale potesse temere persecuzioni. Tra il 1999 e il 2003, pertanto, è stata approvata una serie di regolamenti che hanno portato all'adozione di nuovi strumenti legislativi, che costituiscono la vigente normativa comunitaria in materia di asilo. Si tratta di quattro regolamenti del Consiglio<sup>15</sup> e di altrettante direttive della Commissione finalizzati alla de-

<sup>15</sup> Regolamento del Consiglio n. 2725/2000 dell'11 Dicembre 2000, concernente l'istituzione del «Sistema Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per un'efficace applicazione della convenzione di Dublino (prima atto intergovernativo, poi divenuta normativa comunitaria con il Regolamento Dublino II, di

finizione di un futuro regime legislativo comune, in grado di garantire una «armonizzazione operativa» delle pratiche di protezione, accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale.

Nel 2004, i capi di stato e di governo dell'Ue hanno lanciato il cosiddetto Programma dell'Aja (*Hague Programme*), che prevede l'istituzione di un Sistema Comune Europeo di Asilo (*Common European Asylum System* o *Ceas*), di una procedura comune e di uno status uniforme entro il 2010. Dal 2005 è in fase di sviluppo anche un sistema integrato di statistiche a livello europeo al fine di una migliore analisi del fenomeno migratorio. Al contempo, in cooperazione con l'Unhcr, sono stati definiti i Programmi di Protezione Regionale, che si prefiggono di ampliare le capacità in termini di protezione degli stessi paesi di origine dei rifugiati.

Nel giugno 2007, la Commissione europea ha pubblicato il *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*. In esso due sono i principi base a cui fare riferimento: 1) un livello comune di protezione più elevato e più uniforme all'interno dell'Unione; 2) la presenza di garanzie per una maggiore solidarietà e collaborazione tra i diversi Stati membri. In esso, inoltre, la Commissione si interroga sulle misure da adottare per contenere i flussi delle migrazioni irregolari e combattere la tratta di esseri umani, senza rischiare di svuotare il diritto d'asilo del suo significato concreto. Sollecita, pertanto, gli Stati membri a predisporre sistemi più efficaci di gestione dei flussi in ingresso, in particolare quando occorre far fronte a situazioni d'emergenza, a seguito di arrivi consistenti alle frontiere.

Il 24 settembre 2008, il Consiglio europeo ha adottato a Bruxelles il Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, in cui, tra gli impegni assunti, è inserita «la costruzione di un'Europa dell'asilo»<sup>16</sup>. Nello specifico, si sono individuate le seguenti misure: la co-

seguito menzionato) e relative disposizioni di attuazione, Regolamento del Consiglio n. 407/2002 del 28 febbraio 2002. Regolamento del Consiglio n. 343/2003 del 18 febbraio 2003 (c.d. Dublino II) e sue norme di attuazione, contenute nel Regolamento della Commissione n. 1560/2003 del 2 settembre 2003. Stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

<sup>16</sup> I cinque impegni contenuti nel Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo sono: gestire l'immigrazione regolare tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro – e favorire l'integra-

stituzione di un ufficio europeo per facilitare lo scambio di informazioni, analisi ed esperienze tra stati membri; l'invito alla Commissione a presentare, al più tardi entro il 2012, una proposta per definire una unica e comune procedura di asilo, nonché per adottare status uniformi per i rifugiati e i titolari di protezione internazionale; la definizione di procedure da adottare in caso di arrivi consistenti di migranti in cerca di protezione, rafforzando le misure di sostegno tra gli stessi stati membri; l'invito a questi ultimi a provvedere a una maggiore formazione in favore del personale preposto al controllo delle frontiere, con un rafforzamento dei contenuti relativi alla tutela dei diritti e degli obblighi derivanti dalla protezione internazionale. Infine, il Consiglio ha suggellato questi propositi con l'ulteriore impegno di accrescere la collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

---

*I Rifugiati in Italia: dati e normativa*

Nel 2008 i rifugiati in Italia erano 47.000 mentre le richieste di asilo presentate nello stesso anno erano 31.000. Questi dati confermano l'aumento progressivo delle domande di asilo e del numero di rifugiati, già osservato negli anni precedenti. Tale tendenza accomuna l'Italia a diversi paesi dell'Europa meridionale e a quelli di più recente ingresso nell'Ue, quali la Bulgaria, la Lettonia, la Romania, la Polonia e l'Ungheria, dove si registrano aumenti dei richiedenti asilo che variano dal 41 al 200 per cento. Nonostante si pensi spesso il contrario, tuttavia, l'Italia è ancora un paese dove il numero dei richiedenti asilo, sia pure in aumento, resta decisamente inferiore rispetto a quello registrato in altri paesi dell'Ue, dove anche i rifugiati, in termini sia assoluti che relativi, risultano decisamente più numerosi. A titolo di comparazione, la Germania accoglie circa 580.000 rifugiati ed il Regno Unito circa 290.000, mentre i Paesi Bassi e la Francia ne ospitano rispettivamente 80.000 e 160.000. In Danimarca, Paesi Bassi e Svezia i rifugiati sono tra i 4,2 e gli 8,5 ogni 1.000 abitanti, in Germania oltre 7, nel Regno Unito quasi 5, mentre in Italia appena 0,7, ovvero 1 ogni

zione; combattere l'immigrazione irregolare, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito, degli stranieri senza titolo o requisiti di soggiorno; rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere; costruire un'Europa dell'asilo; creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

1.500 abitanti. D'altronde l'aumento registratosi si è verificato in gran parte per effetto degli accordi di Dublino che hanno imposto la registrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel paese di sbarco e non in quello di destinazione finale del richiedente. Per quanto riguarda la provenienza dei richiedenti asilo, in Italia i primi cinque paesi di origine tra il 2006 e il 2008 erano principalmente africani, ad eccezione della Serbia-Montenegro, presente rispettivamente al quarto e terzo posto nel 2006 e 2007, e l'Afghanistan, presente al quarto posto nell'anno successivo (tab. 3 in Appendice). In relazione alla normativa, invece, occorre sottolineare come, a tutt'oggi, l'Italia sia l'unico paese dell'Ue nel quale una materia rilevante come quella del diritto d'asilo non sia ancora disciplinata in maniera organica. Questo avviene malgrado la Costituzione italiana sia tra le più avanzate in materia di riconoscimento di protezione a coloro i quali fuggono da situazioni di violazione delle libertà fondamentali: l'art. 10(3) prevede, infatti, che allo straniero al quale sia «impedito di esercitare le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» venga concesso «diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». In particolare, la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale nel nostro paese si basa sull'articolo 1 della legge 39/90 (legge Martelli), così come modificato dalla legge n.189/200 (legge Bossi-Fini). A partire dal 2007, tuttavia, sono stati varati i decreti di recepimento delle direttive comunitarie (Direttiva 2004/83/Ce; Direttiva 2005/85/Ce) che, in quanto risultati di un assiduo confronto avviato dal Ministero dell'Interno con l'ufficio dell'Unhcr e con i diversi enti di tutela, hanno apportato notevoli miglioramenti al sistema di asilo in Italia. Recentemente, tuttavia, alcune norme dei suddetti decreti sono state oggetto di revisione in senso restrittivo nell'ambito delle misure discusse dal governo italiano nel contesto del cosiddetto «pacchetto sicurezza». Nello stesso «pacchetto» ha destato particolari preoccupazioni da parte dell'Unhcr e gli altri enti di tutela l'introduzione del reato di ingresso irregolare nel paese che non prevedeva alcuna deroga esplicita per i richiedenti asilo, spesso costretti dalla mancanza di alternative a fare ingresso irregolarmente nei paesi dove cercano rifugio.

---

## **Conclusioni**

Sebbene i flussi migratori generati da rifugiati e richiedenti asilo rappresentino una quota limitata nei flussi migratori globali, l'analisi precedentemente svolta induce a considerarli come strettamente connessi al fenomeno migratorio complessivo. Il rifugiato



finisce, spesso, per utilizzare gli stessi strumenti e le stesse rotte migratorie percorse dai migranti irregolari e ciò rende molto più difficile distinguere le due categorie, privandolo nei fatti delle garanzie per il riconoscimento del suo status. L'Ue, consapevole della complessità del fenomeno, ha evidenziato la necessità di migliorare la cooperazione tra paesi di origine, di transito e di arrivo dei migranti. Per quanto riguarda in particolare i rifugiati e i richiedenti asilo l'obiettivo di tale cooperazione dovrebbe essere quello di garantire il giusto equilibrio tra la protezione della sicurezza interna dei singoli stati, quella dei rifugiati e richiedenti asilo e la gestione comune dei flussi migratori. A tal proposito, il piano in *Dieci Punti* sviluppato dall'Unhcr<sup>17</sup> e sperimentato nei paesi Nord Africani potrebbe essere un buon punto di partenza.

In esso si ribadisce la necessità della cooperazione tra i principali attori coinvolti nella gestione dei flussi, allo scopo di trasferire informazioni e stabilire le condizioni per il coordinamento delle attività rivolte in particolare modo all'assistenza e protezione dei rifugiati e richiedenti asilo e non soltanto al semplice controllo delle frontiere.

<sup>17</sup> I principali punti del piano dell'Unhcr prevedono: raccolta dei dati ed analisi delle caratteristiche dei rifugiati e dei richiedenti asilo (le loro condizioni nei paesi di origine, le ragioni della migrazione, le rotte seguite, i mezzi di viaggio ed i porti di ingresso); sviluppo di un sistema di ingresso nei paesi che assicuri la protezione di rifugiati e richiedenti asilo e non determini il respingimento, particolarmente nel caso in cui questi migranti utilizzino rotte marittime; sviluppo di appropriati meccanismi di accoglimento per assicurare il rispetto dei bisogni minimi dei rifugiati. Unhcr, *Refugee Protection*.

**Appendice**TAB. 1. *Rifugiati ed altre categorie nei Paesi dell'Europa 27, 2008*

Paesi	Rifugiati e richiedenti asilo	Altri	Totale
Austria	74.250	464	74.714
Belgio	31.289	548	31.837
Bulgaria	6.208	–	6.208
Cipro	9.479	–	9.479
Rep. Ceca	3.558	–	3.558
Germania	616.030	31.822	647.852
Danimarca	23.928	3.687	27.615
Estonia	29	110.315	110.344
Spagna	4.661	26	4.687
Finlandia	9.359	1.397	10.756
Francia	193.720	1.006	194.726
Grecia	40.225	258	40.483
Ungheria	10.271	241	10.512
Italia	47.061	722	47.783
Irlanda	14.342	–	14.342
Lituania	851	5.900	6.751
Lussemburgo	3.138	162	3.300
Lettonia	68	365.417	365.485
Malta	4.834	–	4.834
Paesi Bassi	87.343	4.591	91.934
Polonia	17.177	839	18.016
Portogallo	403	273	676
Romania	1.899	253	2.152
Svezia	101.137	6.239	107.376
Slovacchia	624	911	1.535
Slovenia	352	4.090	4.442
Regno Unito	306.497	205	306.702
Totale EU 27	1.608.733	539.366	2.148.099

*Fonte:* Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

TAB. 2. Rifugiati e altre categorie nei paesi dell'Africa Occidentale, 2008

Africa Occidentale	Rifugiati e richiedenti asilo	Altri	Totale
Benin	7.145	–	7.145
Burkina Faso	1.161	–	1.161
Costa d'Avorio	25.108	709.097	734.205
Gambia	14.836	–	14.836
Ghana	18.696	–	18.696
Guinea	22.119	6	22.125
Guinea-Bissau	8.211	–	8.211
Liberia	10.260	10.806	21.066
Mali	11.494	–	11.494
Niger	344	–	344
Nigeria	11.342	2	11.344
Senegal	35.887	2	35.889
Sierra Leone	8.155	321	8.476
Togo	9.829	4.798	14.627
Totale	184.587	725.032	909.619

Fonte: Unhcr 2008 (dati revisionati al giugno 2009).

TAB. 3. Primi 5 paesi di origine dei richiedenti asilo in Italia, 2008

	2006	2007	2008
1	Eritrea 2.151	Eritrea 2260	Nigeria 5.333
2	Nigeria 830	Nigeria 1.336	Somalia 4.473
3	Togo 584	Serbia-Mont. 1.100	Eritrea 2.739
4	Serbia-Mont. 597	Costa d'Avorio 982	Afganistan 2.500
5	Ghana 530	Somalia 757	Costa d'Avorio 1.844

Fonte: Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, 2009