

neodemos



PROFUGHI

A cura di
Corrado Bonifazi e Massimo Livi Bacci



FONDAZIONE
CESIFIN
ALBERTO PREDIERI

IRMI

Interdisciplinary Research
Unit on Migration



WORLD BANK GROUP

Realizzazione grafica **Caterina Livi Bacci, Giovanni Mattioli**

PROFUGHI

A cura di

Corrado Bonifazi e Massimo Livi Bacci

Associazione Neodemos 2016

con il contributo di



Indice

Introduzione	p. 7
Convegno 27 aprile 2016	p. 10
<i>Alberto Tonini</i>	
Rifugiati vecchi e nuovi in Medio Oriente	p. 11
<i>Paolo Verme</i>	
La povertà dei rifugiati Siriani in Giordania e Libano	p. 24
<i>Luigi Achilli</i>	
In rotta verso l'Europa: note di campo sugli spostamenti dei richiedenti asilo siriani verso l'Unione Europea	p. 30

Parte prima

I profughi e l'Europa: contesto, tendenze e normative

Premessa	p. 49
<i>Massimo Livi Bacci</i>	
La questione dei profughi e l'Europa	p. 52
<i>Giuseppe Sciortino</i>	
Politiche dell'asilo: una prospettiva storica	p. 56
<i>Raimondo Cagiano De Azevedo, Angela Paparusso</i>	
Le nuove migrazioni in Europa e nel Mediterraneo	p. 63
<i>Corrado Bonifazi, Angela Paparusso</i>	
Le richieste di asilo nell'Unione Europea	p. 70
<i>Pasquale Episcopo</i>	
La revisione della normativa UE sulla migrazione è indifferibile	p. 75
<i>Enrico Di Pasquale, Andrea Stuppini, Chiara Tronchin</i>	
Dimmi da dove vieni e ti dirò chi sei. Una lista comune di paesi di provenienza sicuri per uniformare il sistema europeo d'asilo . . .	p. 78
<i>Massimo Livi Bacci</i>	
La Turchia, guardiana d'Europa, e il patto con la UE sui rifugiati . . .	p. 81

Parte seconda
I viaggi, gli sbarchi e l'accoglienza

Premessa	p. 86
<i>NEODEMOS</i>	
La guerra nel Mediterraneo	p. 89
<i>Mattia Vitiello</i>	
Le rotte di ingresso in Europa e la crisi europea dei rifugiati . . .	p. 92
<i>Ferruccio Pastore, Ester Salis</i>	
Morti in mare e rotte migratorie	p. 96
<i>Paolo Cuttitta</i>	
Morti in mare: dati, tendenze e possibili cause	p. 100
<i>Marco Accorinti</i>	
I minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa	p. 103
<i>Andrea Brancatello, Sabina Giampaolo, Linda Porciani, Alessandro Valentini</i>	
L'accoglienza dei migranti in Toscana	p. 107
<i>Alessandro Cavalli</i>	
Profughi e rifugiati come risorsa per comuni in declino demografico	p. 112

INTRODUZIONE

La questione migratoria agita l'Europa, assai più di quanto non abbia fatto la crisi economica. Per quest'ultima si è lavorato costruttivamente per elaborare un *fiscal compact* che ha irrobustito il sistema, mettendolo in grado di affrontare le bufere finanziarie e di rafforzare la cooperazione tra paesi. Ma le migrazioni stanno scuotendo il sistema dalle fondamenta, mettendo in discussione perfino il tratto più caratterizzante dell'Europa unita, la libera circolazione dei cittadini sul territorio dei 28 (27 tra non molto) paesi che ne fanno parte. Questo è il significato del Brexit, che sbarrerà il passo ai cittadini UE diretti in Gran Bretagna: come se, dall'oggi al domani, si reintroducessero i passaporti per spostarsi dai territori del Regno di Napoli a quelli dello Stato della Chiesa. Se perfino la migrazione interna è uno spauracchio, che dire dei flussi irregolari che provengono da paesi non europei e di quelli dei profughi scacciati dai loro paesi da violenze, conflitti e distruzioni? Eppure è proprio di fronte a questi straordinari eventi che occorrerebbe una politica unitaria, forte e coerente.

È a questi temi che è dedicato il libro "Profughi", che raccoglie le relazioni tenute lo scorso 27 Aprile a Firenze nell'incontro di studio "Profughi Siriani: tra Medio Oriente e Europa", promosso da Neodemos, col sostegno della Fondazione Cesifin e la collaborazione della Banca Mondiale e di IRMI. Alle relazioni segue una selezione di contributi che Neodemos è andato pubblicando negli ultimi tempi sui profughi, i viaggi, gli sbarchi e l'accoglienza. Si tratta di 15 articoli, suddivisi in due parti, ciascuna con una breve introduzione, intitolate "I profughi e l'Europa: contesto, tendenze e normative" la prima, e "I viaggi, gli sbarchi e l'accoglienza", la seconda.

Il quadro internazionale, per quanto riguarda i profughi e i rifugiati, è in continua evoluzione; le Nazioni Unite, tramite l'Alto Commissariato per i Rifugiati (ACNUR o UNHCR, nell'acronimo inglese più utilizzato), avvertono che nel 2015 si è toccato il massimo storico nel numero delle persone – 65,3 milioni alla fine dell'anno – che forzatamente sono state dislocate dalle loro dimore abituali. In aumento di 5,8 milioni, il 10% in più, rispetto alla fine del 2014. Questa tendenza all'aumento, accelerato negli ultimi anni, ha le sue radici nella permanenza (oramai da decenni) di situazioni di conflitto in Afghanistan e in Somalia; nella guerra civile in

Siria, dove la metà della popolazione è stata sradicata dalle proprie case; nei nuovi conflitti esplosi in Ucraina, in Yemen, nella Repubblica Centro Africana, nel Burundi. Ma anche, come sottolinea l'Alto Commissariato, per l'incapacità della comunità internazionale a trovare soluzioni definitive alle condizioni di vita dei profughi.

Per quanto riguarda l'Europa, l'afflusso dei rifugiati che aveva raggiunto il suo massimo nell'autunno-inverno trascorsi, è andato moderandosi. Gli arrivi in Grecia (soprattutto sbarchi nelle isole) che si erano allora contati a decine di migliaia a settimana, sono scesi a poche decine di unità dopo l'entrata in vigore dell'accordo con la Turchia. Queste righe sono scritte nel mese di luglio e sulla solidità, durata, efficacia dell'accordo – che desta parecchie perplessità sul piano del diritto – è prudente sospendere il giudizio. Perplessità che sono diventate concreti timori dopo il tentativo di colpo di Stato e la conseguente durissima repressione. Continua invece, con destinazione l'Italia, l'afflusso di profughi e irregolari provenienti dall'Africa e che hanno la Libia come terminale. La mancanza di un interlocutore affidabile in Libia non permette la conclusione di un accordo analogo a quello firmato con la Turchia (sulle tracce del trattato di amicizia con la Libia di Gheddafi), per frenare gli imbarchi dei migranti. Ma nel caso libico la questione è irta di difficoltà: mentre la Turchia (a prezzo di parecchie forzature) può essere considerato paese "sicuro", e pertanto un rifugiato che approdasse in Grecia proveniente dalla Turchia può esservi respinto (in teoria vi trova le essenziali garanzie), è certo che altrettanto non può dirsi della Libia. Inoltre i flussi provenienti dall'Africa sono flussi "misti" di irregolari e profughi con diritto di asilo, e grandissima è la difficoltà di distinguere gli uni dagli altri, come altrettanto grande è la responsabilità morale di chi deve fare queste scelte. Nella prima metà del 2016, gli sbarchi in Italia sono stati all'incirca pari a quelli avvenuti nello stesso periodo del 2015, con persone quasi esclusivamente provenienti dall'Africa sub-sahariana. Mentre per la Siria è possibile sperare che una soluzione della crisi possa un giorno avverarsi, i fattori che spingono gli Africani verso l'Europa sono molteplici, diffusi e radicati su un vastissimo territorio che per giunta è in rapidissima crescita demografica. Tutti – a cominciare dalle istituzioni europee – sanno che solo un insieme di accordi politici, di interventi economici, di iniziative imprenditoriali, di sviluppo di reti culturali, può regolare queste spinte migratorie destinate ad intensificarsi. Un compito arduo per un'Europa debole politicamente e stagnante economicamente.

Nell'incontro di studio sopra ricordato, è stato affrontato un argomento di grande interesse generale e che riguarda le politiche nei confronti dei profughi. Si è infatti rilevato che la comunità internazionale è abbastanza efficiente quando si tratta di intervenire per dare protezione temporanea ai profughi. Si è ragionevolmente attrezzati per dare loro un riparo, rifornirli di acqua e di cibo e di altri beni di primissima necessità, assicurare l'igiene di base e l'assistenza sanitaria. Insomma si può affrontare una situazione di emergenza, su un arco di tempo limitato, mesi, o magari un anno o due. D'altro canto, le stesse istituzioni internazionali hanno esperienza negli interventi di sostegno alla ricostruzione di un paese devastato da un conflitto e destinato – si spera – a riassorbire i profughi che volessero tornare nei luoghi di origine. È invece “terra di nessuno” quello spazio temporale – che spesso arriva ai decenni – che sta tra l'emergenza e la soluzione definitiva di questa. Quegli interventi di integrazione che tolgano i profughi dai campi e li inseriscano nella normale vita sociale. Che ne facciano persone autonome, restituendo loro una dignità di vita. Gli studi della Banca Mondiale e dell'UNHCR sui profughi siriani in Libano e in Giordania – e presentati nell'incontro – hanno affrontato questo complesso tema offrendo interessanti suggerimenti per l'azione internazionale.

Questo tema è di attualità per l'Italia, per la Germania e per gli altri paesi con un gran numero di profughi. Pur tra contraddizioni, la Germania lo sta affrontando con coraggio, forse anche intuendo l'esistenza di opportunità di lungo periodo, vista la debolezza demografica del paese. Gran parte delle soluzioni vanno trovate, da ciascun paese, sul piano interno, senza affidarsi troppo all'intervento della UE. Del resto, come la pensi l'Europa sul tema delle migrazioni è chiaro; due segnali inequivocabili provengono da ovest e da est dell'Unione. Ad ovest, Brexit. A est, l'Ungheria, che per il 2 ottobre ha indetto un referendum. La domanda è: chi decide in merito alla localizzazione dei rifugiati, l'Europa o il Parlamento? In altri termini, può Bruxelles imporre “quote” di rifugiati ai paesi (la cosiddetta condivisione degli oneri)? Facile è prevedere per quale soluzione si esprimerà il 99 per cento (o più) dei votanti. Non sarà una sorpresa: l'atto formale dell'Ungheria non sarà che il sigillo su un atteggiamento che è comune alla grande maggioranza dei paesi Europei. Ogni paese per conto suo. Questa è l'Europa che ci tocca.

neodemos 

Profughi e rifugiati

**Relazioni presentate al Convegno tenutosi il 27 Aprile 2016
presso l'Istituto Stensen**

Associazione Neodemos 2016

Alberto Tonini

Rifugiati vecchi e nuovi in Medio Oriente

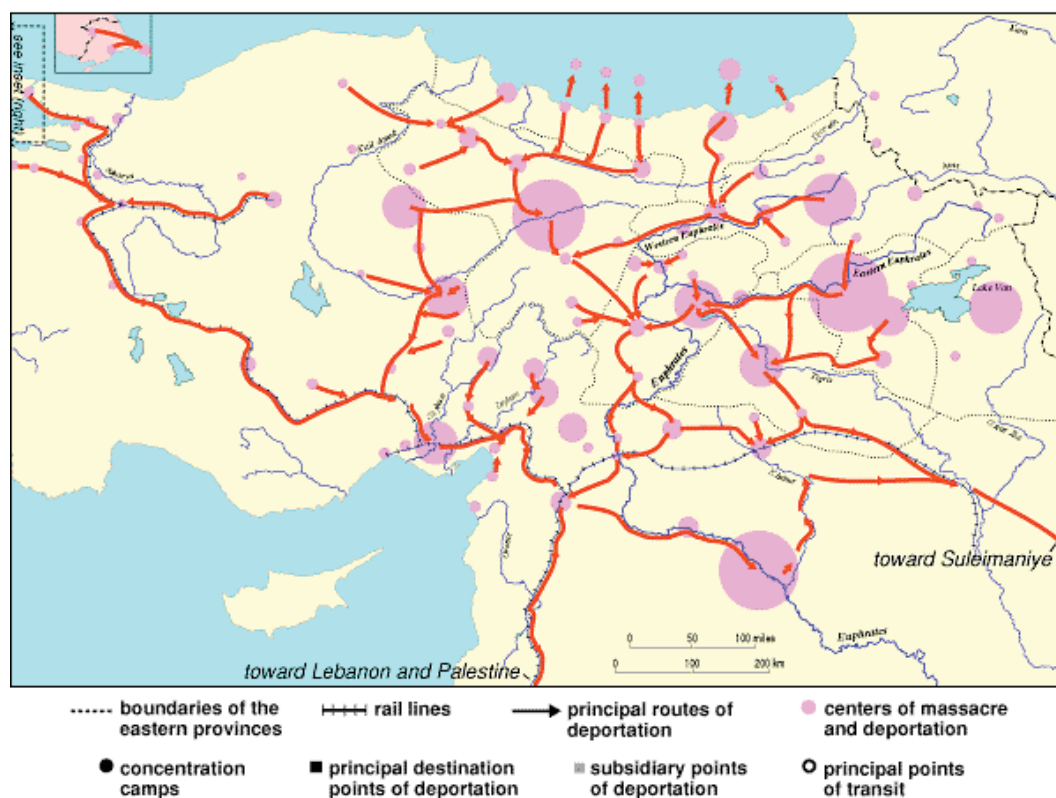
(SINTESI DELLA RELAZIONE A CURA DELLA REDAZIONE DI NEODEMOS)

Ad Alberto Tonini, che ha collaborato all'organizzazione dell'incontro, vengono rivolti i vivi ringraziamenti dell'Associazione Neodemos. Tonini esprime la sua soddisfazione di poter parlare sull'argomento dei rifugiati da storico, quale egli è, anziché, come spesso gli capita in incontri di natura analoga a quello odierno, sul futuro dei conflitti e delle turbolenze della regione mediorientale. Una regione dove la storia delle migrazioni, anche forzate, ha radici antiche, dalla diaspora degli Ebrei, schiavi in Egitto, alla fuga di Maometto e dei suoi seguaci dalla città natale, alla lenta marcia dei Turchi verso l'Anatolia nel XII e XIII secolo. Tuttavia, pur limitando la sua presentazione - necessariamente sintetica - agli ultimi cento anni, appare chiarissima la natura strutturale dei fenomeni migratori nella regione, spesso sospinti da conflitti e invasioni. La dissoluzione dell'Impero Ottomano, un secolo fa, ha aggiunto instabilità alla regione, in conseguenza anche dell'artificiosa partizione politica operata dalle potenze occidentali.

La presentazione di Tonini si riassume nella serie di diapositive, qui di seguito presentate, che illustrano i maggiori eventi che hanno determinato l'instabilità degli insediamenti umani nel Medio Oriente negli ultimi 100 anni.

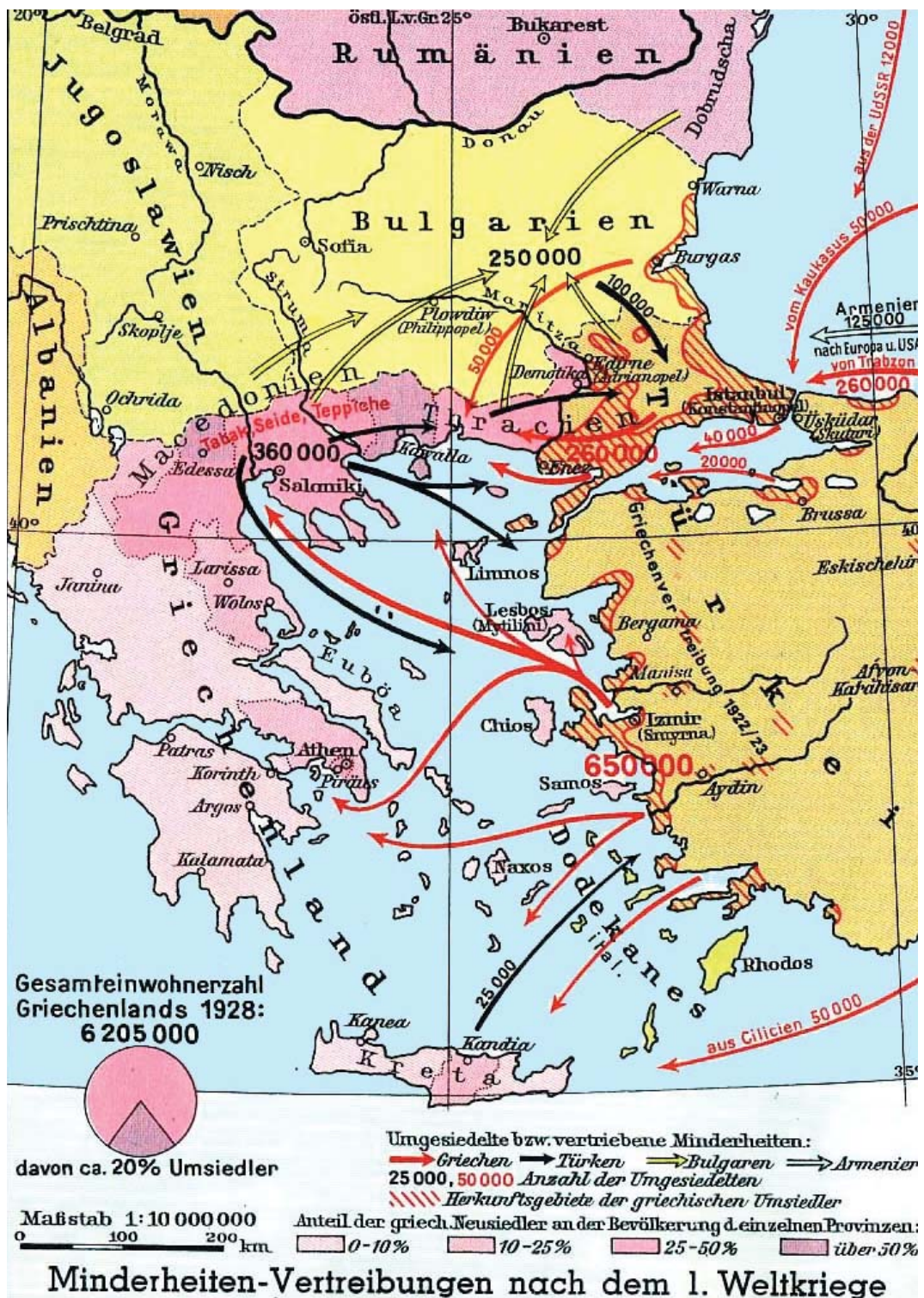
I – LA CATASTROFE ARMENA

Lo scorso anno è stato commemorato l'anniversario del massacro degli Armeni avvenuto nel 1915-16, in conseguenza delle violenze e dei brutali trasferimenti forzati di intere popolazioni insediate soprattutto nell'Anatolia centro-orientale, e operato dalle forze armate dell'impero ottomano. Si ritiene che la popolazione Armena in Turchia si aggirasse attorno ai 2 milioni nel 1914 e che 1 milione e mezzo sia perito nel 1915-16. La diaspora degli Armeni sopravvissuti si è diretta non solo negli stati vicini - Libano, Giordania, Palestina - ma anche in Europa e Nord America.



II – LO SCAMBIO TRA GRECI E TURCHI DOPO LA PRIMA GUERRA MONDIALE

La mappa sotto riportata illustra un altro aspetto delle conseguenze della dissoluzione dell’Impero Ottomano a seguito della Prima Guerra Mondiale. Lo storico contrasto tra Turchi e Greci si risolve – per così dire – in un massiccio scambio di popolazione tra il 1918 e il 1923. Si stima che circa 1 milione di Greci, insediati da secoli nelle coste della Turchia, sia del Mediterraneo sia del Mar Nero, siano rientrati in Grecia. Nel contempo, circa 400.000 Turchi, insediati soprattutto nella regione di Salonicco e nell’isola di Creta, rientrarono in Turchia.



III – GLI EBREI VERSO LA PALESTINA

L'immigrazione delle popolazioni di religione Ebraica verso la Palestina è un fenomeno legato al nascere ed al rafforzarsi del Sionismo fino dall'ultima parte dell'Ottocento. Come può vedersi dalla tabella, nel 1922 gli Ebrei costituivano poco più del dieci per cento della popolazione della Palestina; nel 1937 si avvicinavano al trenta per cento. Alla tradizionale migrazione legata al Sionismo si aggiunse con forza crescente, la spinta derivante dalle minacce naziste alle comunità israelitiche, fino alle leggi razziali introdotte in Germania nel 1933, purtroppo imitate nel 1938 dall'Italia.

POPOLAZIONE DELLA PALESTINA (1922-37)					
<i>Anno</i>	<i>Musulmani</i>	<i>Ebrei</i>	<i>Cristinani</i>	<i>Altri</i>	<i>Totale</i>
1922	598.177	83.790	71.464	7.617	761.048
1924	627.660	94.945	74.094	8.263	804.962
1926	663.613	149.500	76.764	8.782	898.659
1928	695.280	151.656	79.812	9.203	935.951
1930	733.149	164.796	84.986	9.628	992.559
1932	771.174	180.793	90.624	10.281	1.052.872
1934	807.180	253.700	99.532	10.746	1.171.158
1935	826.457	320.358	103.371	100.896	1.261.082
1936	848.342	370.483	106.474	11.219	1.336.518
1937	875.947	386.074	109.764	11.520	1.383.305

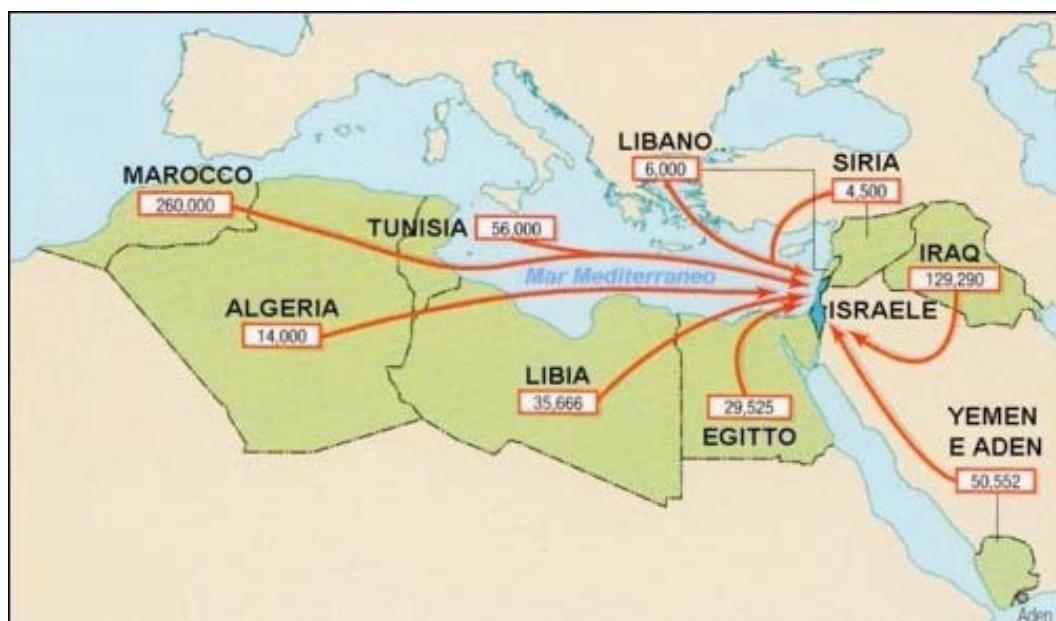
IV – ESODO ARABO DALLA PALESTINA

Allo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, gli Ebrei in Palestina erano circa 400.000, meno di un terzo della popolazione totale. Ma nel 1948, al primo Censimento del Paese preso a sei mesi di distanza dalla proclamazione dello Stato d'Israele, la popolazione Ebraica era cresciuta a 716.000 ed era divenuta largamente maggioritaria, oltre i quattro quinti del totale, in quella parte di Palestina che era divenuta Stato di Israele. Circa 1 milione di Arabi palestinesi lasciò Israele, verso il Libano, la Siria, la Cisgiordania, la striscia di Gaza. Ospiti in 58 campi profughi, sotto la responsabilità di un' Agenzia delle Nazioni Unite (UNRWA), vivono ancora mezzo milione circa di profughi, molti dei quali sono di terza generazione.



V – LA DIASPORA INVERSA: EBREI DAI PAESI ARABI VERSO ISRAELE

Con la costituzione dello Stato d'Israele, e in conseguenza delle tensioni e dei conflitti tra Israele ed altri paesi Arabi, anche non confinanti, si genera una forte emigrazione della diaspora Ebraica, insediata in quasi tutti i paesi del Medio Oriente e spesso da secoli o millenni, verso la Terra Promessa. Si valuta che questo flusso, tra il 1948 e il 1967, abbia coinvolto circa 600.000 persone, poco meno della metà provenienti dal Marocco. A questi "rifugiati" Israele concede immediatamente la piena cittadinanza. Anche grazie a questa immigrazione, la popolazione Ebraica di Israele, nel 1967, raggiunge 2,4 milioni.



VI – NUOVO ESODO PALESTINESE

La guerra dei sei giorni del 1967 comporta l'occupazione israeliana di nuovi territori, e un ulteriore esodo di Arabi palestinesi, valutato in circa 300.000 persone. La popolazione della Giordania, oggi, è oramai in maggioranza di origine palestinese, rifugiati a partire dal 1948. In Giordania, i rifugiati palestinesi hanno trovato migliore accoglienza, anche perché a loro è stata concessa la cittadinanza, a differenza di quanto avvenuto in altri paesi di destinazione. Dei vincoli tra Giordania e Palestina è simbolo la Regina Rania, nata in Kuwait da genitori palestinesi.

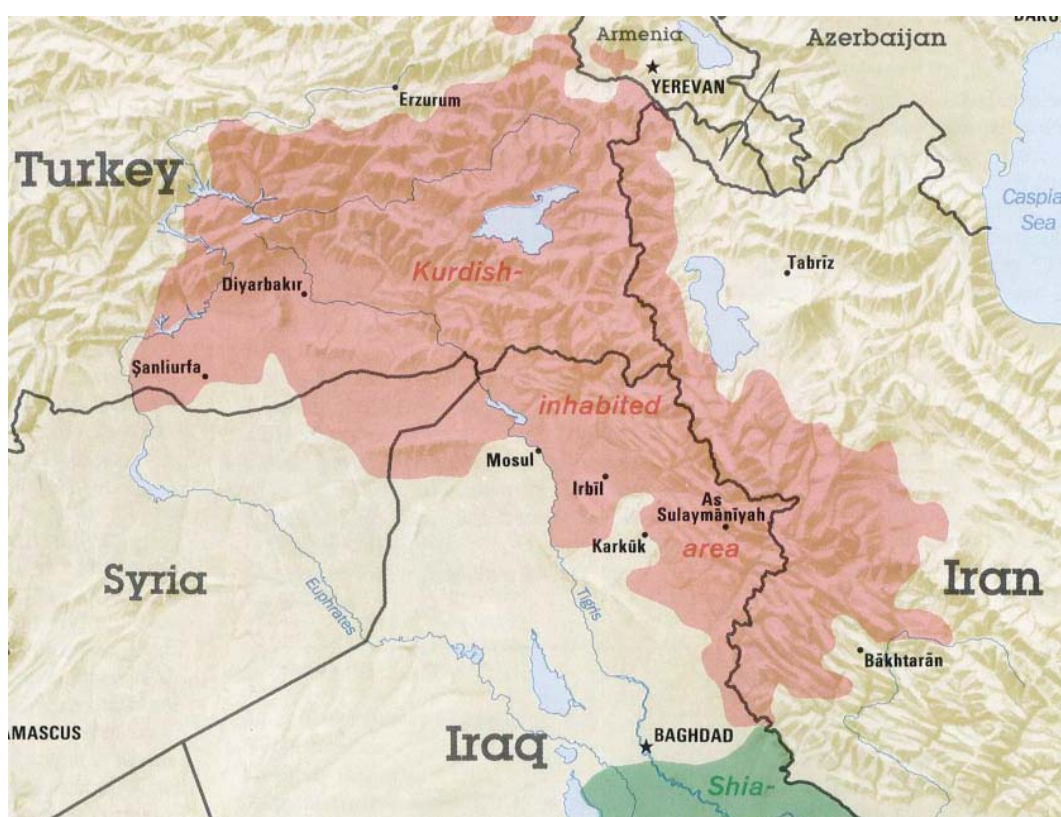


Map No. 3243 Rev.4 UNITED NATIONS
June 1997

Department of Public Information
Cartographic Section

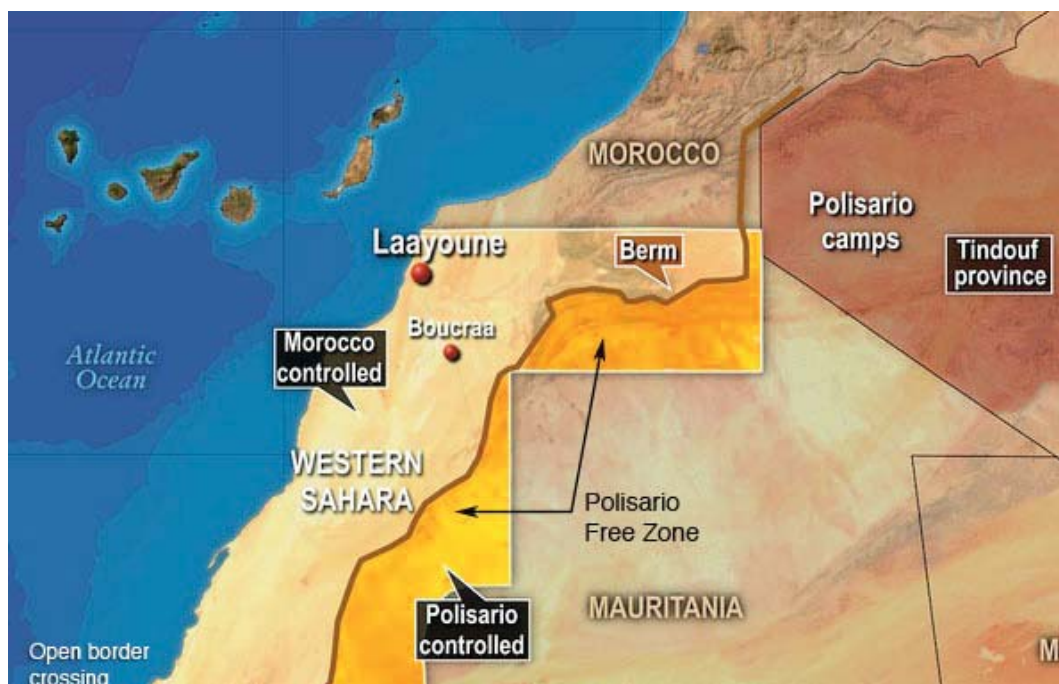
VII – I CURDI, RIFUGIATI A CASA LORO

Si ritiene che la popolazione Curda – che vive sparsa tra Turchia, Iraq, Iran, Siria e Armenia – conti tra i 20 e i 30 milioni. Essi hanno una storia di oppressione e di forte discriminazione nei paesi dove vivono, e possono considerarsi alla stregua di “rifugiati in casa loro”. Tuttavia, molti di loro sono stati dislocati nei paesi che li ospitano, come è avvenuto in Anatolia orientale, a causa delle grandi opere idroelettriche (invasi, laghi artificiali) promosse dalle autorità turche, che li hanno costretti a lasciare i loro villaggi.



VIII – IL MAROCCO CONQUISTA IL SAHARA OCCIDENTALE E SCACCIA LE POPOLAZIONI SAHRAWI

All'estremo ovest del Nord Africa, vive il popolo Sahrawi. Dopo la fine del colonialismo spagnolo, i Sahrawi sfuggono all'occupazione del Marocco, che costruisce una barriera per impedirne il ritorno. Sono 150-160.000 i Sahrawi che vivono in campi e tendopoli, soprattutto in Algeria, nella provincia di Tindouf.



IX – LA RIVOLUZIONE KHOMEINISTA

Il regime Khomeinista, al potere dal 1979, con la radicalizzazione religiosa e la restrizione delle libertà individuali messe brutalmente in atto dopo la Rivoluzione, genera una forte diaspora verso il Nord America, i paesi Europei, e i paesi vicini come Israele e il Kuwait. In Italia, diverse migliaia di iraniani, soprattutto studenti, sorpresi dalla Rivoluzione, preferirono restare nel nostro paese.

Qui di seguito, una stima del numero dei nati in Iran (valutazione degli anni 2000), presumibilmente esuli in maggioranza, con i principali paesi di destinazione:

- 280.000 negli Stati Uniti
- 173.000 in Bahrein
- 120.000 in Germania
- 100.000 in Malesia
- 95.000 in Canada
- 83.000 in Gran Bretagna
- 80.000 in Kuwait
- 54.000 in Svezia

- 48.000 in Israele
- 36.000 in Olanda
- 34.000 in Australia

X – L’INVASIONE SOVIETICA IN AFGHANISTAN

L’Afghanistan è un paese che ha conosciuto tremende traversie; l’invasione Sovietica determinò ondate di profughi verso l’Iran e verso il Pakistan. Profughi poverissimi verso paesi poverissimi. Ma la guerra al regime Talebano e il successivo stato di permanente conflitto interno hanno provocato fughe di massa. Si stima che il numero dei rifugiati (compresi 700.000 IDP, o Internally Displaced Persons) sia attualmente pari a 3,7 milioni, dei quali un milione in Iran e un milione e mezzo in Pakistan. Consistenti sono stati anche, recentemente, i flussi di rifugiati verso l’Europa.



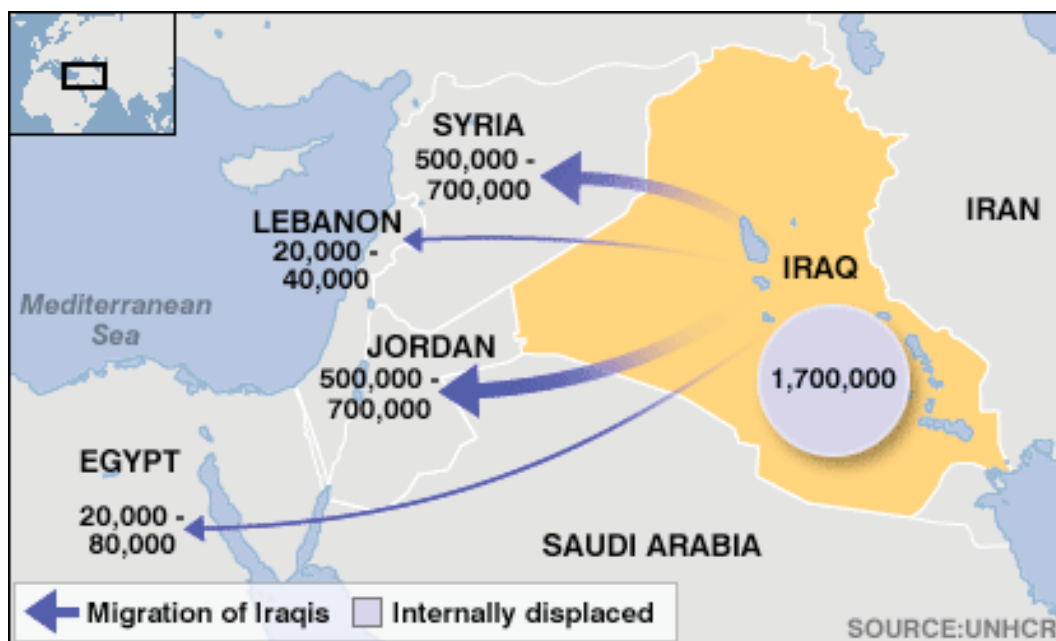
XI – L’INVASIONE IRACHENA DEL KUWAIT

Nel 1990, Saddam occupa il Kuwait, genera un flusso di fuoriusciti, cittadini del Kuwait oltre ai molti lavoratori stranieri immigrati che mandano avanti gran parte delle attività economiche del paese: soprattutto egiziani e palestinesi. Si tratta di circa 300.000 persone in fuga. L’intervento della coalizione a guida Americana e la “liberazione” del paese permettono, nel giro di un anno, il ritorno in patria dei Kuwaitiani fuggiti ed il rientro al lavoro di buona parte dei lavoratori stranieri.



XII – LA GUERRA DELL’IRAQ

La guerra a Saddam, portata in Iraq dalla coalizione internazionale a guida statunitense, ha generato tra il 2003 e il 2005 un gigantesco esodo di profughi superato, purtroppo, dalla guerra civile in corso in Siria. Tra rifugiati e IDP (Internally Displaced Persons) si tratta di una massa di 2,7 milioni di persone, in fuga dalla guerra, dalla violenza e dalle distruzioni. Il grosso dei rifugiati si è diretto verso la Giordania e verso la Siria (tra le 500 e le 700.000 persone in ciascuno dei due paesi); flussi minori si sono diretti anche in Libano, Arabia Saudita ed Egitto. Per la Giordania si tratta della terza ondata di profughi (dopo le due provenienti dalla Palestina, delle quali già si è parlato) e in “preparazione” di quella attuale, ancor più numerosa, proveniente dalla Siria.



CONCLUSIONI

Questa breve rassegna di paesi e popoli che nel corso del XX secolo hanno subito in Medio Oriente e Nord Africa le conseguenze di movimenti forzati non ha lo scopo di ridimensionare il dramma che vive da quattro anni la popolazione della Siria; al contrario, deve intendersi come un contributo alla riflessione rispetto alla gravità della situazione siriana, perché essa si inserisce in un contesto socio-demografico già ampiamente compromesso da fenomeni politici, bellici ed economici che da oltre un secolo hanno costretto milioni di persone a lasciare i propri luoghi di nascita o di residenza, contro la propria volontà. Inoltre, dal momento che la grande maggioranza di questi profughi si è spostata all'interno del proprio paese o si è fermata in un paese limitrofo, il peso di queste migrazioni deve essere conteggiato due volte, e sempre a carico delle società mediorientali: una prima volta va conteggiato come danno procurato alla comunità di origine, che ha subito la perdita di suoi membri, spesso quelli più istruiti e in età lavorativa. Ma occorre considerare lo stesso impatto una seconda volta, perché quei profughi gravano poi sulle società di accoglienza, all'interno delle quali è stato necessario trovare le risorse per permettere quanto meno la loro sopravvivenza.

Il giorno in cui sarà possibile un calcolo - seppur approssimativo - degli enormi costi economici e sociali derivanti da oltre un secolo di trasferimenti forzati in Medio Oriente, l'opinione pubblica europea dovrà inter-

rogarsi sulle ragioni che in questi anni stanno alimentando atteggiamenti di isteria collettiva in risposta ai modesti flussi migratori che interessano il continente europeo.

Paolo Verme

La povertà dei rifugiati Siriani in Giordania e Libano

(TRASCRIZIONE A CURA DELLA REDAZIONE DI NEODEMOS)

Paolo Verme ringrazia gli organizzatori per l'invito, Firenze è una città che ben conosce e alla quale è anche legato da vincoli affettivi. Premette che la sua presentazione si baserà su uno studio – reperibile online¹ – sul livello di vita e la povertà dei rifugiati Siriani che si trovano in Giordania ed in Libano, e sulle implicazioni che ne derivano per le azioni di politica economica e sociale volte a migliorare la loro situazione.

Per iniziare, è utile dare un quadro generale della situazione dei “rifugiati” (profughi riconosciuti come tali dalla UNHCR, che vivono in un paese diverso da quello di origine) e dei “dislocati interni” (o IDP, Internally Displaced Persons, cioè profughi costretti a lasciare le loro residenze ma rimasti nel loro paese) nel mondo. La somma di queste due categorie era pari a 37,5 milioni nel 2005, cresciuti a 60 milioni nel 2015, anno record nell'ultimo ventennio. Negli ultimi anni, questa crescita è stata principalmente alimentata dalla guerra di indipendenza del Sud Sudan dal Nord del paese, dalla guerra civile in Sud Sudan che ha seguito l'indipendenza e dalla guerra civile in Siria dal 2011. Si ricorda anche che la stragrande maggioranza dei rifugiati (il 90% del totale) si trova fuori d'Europa, in paesi classificati a “basso reddito” o “basso-medio reddito” dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale. In gergo non tecnico: paesi poveri o poverissimi. È interessante anche osservare che se si classificano i rifugiati secondo il reddito pro capite dei paesi ospitanti, si trovano in testa alla classifica paesi poverissimi dell'Africa - nell'ordine Etiopia, Uganda, Repubblica Democratica del Congo, Chad, Kenya, Sud Sudan – o dell'Asia – come Pakistan, Afghanistan, Bangladesh. Se poi si calcola il rapporto tra rifugiati e popolazione, troviamo nettamente in testa alla classifica i due paesi ogget-

1 P. Verme, C. Gigliarano, C. Wieser, K. Hedlund, M. Pezoldt, M. Santacroce, The welfare of Syrian Refugees. Evidence from Jordan and Lebanon, World Bank e UNHCR, 2015, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23228>

to dello studio: il Libano, con più di 200 profughi ogni 1000 abitanti, e la Giordania con quasi 100; il Chad e la Turchia, che li seguono in classifica hanno “appena” 30 e 25 profughi ogni mille abitanti (l’Italia, a fine 2015, ne aveva meno di 2 per mille). Se l’Italia dovesse ospitare lo stesso numero di rifugiati del Libano, ne dovrebbe accogliere 12 milioni!

Le ricerche presentate da Paolo Verme riguardano, come si è detto, i rifugiati Siriani in Libano e in Giordania : si tenga conto che si tratta di due paesi a “basso-medio” reddito secondo la definizione sopra ricordata: come tali, i prestiti internazionali che ricevono hanno tasso agevolati sì, ma non pari a zero (come avviene per i paesi a “basso reddito”). L’ospitalità offerta ai rifugiati Siriani in termini di servizi pubblici come scuole, ospedali, acqua o elettricità è un servizio di carattere pubblico internazionale ma il costo di questa operazione è sostenuto principalmente dai paesi ospitanti e questo comporta un aumento del debito pubblico nazionale. Viene anche sottolineato il fatto che i rifugiati vengono da un paese – la Siria – che prima della crisi aveva 23 milioni di abitanti. Oggi questa popolazione si divide tra circa 4,4 milioni di rifugiati (in Libano, in Giordania, in Turchia – che ne ha circa 2 milioni - e perfino in Iraq), 6.5 milioni di IDP e circa 1,5 milioni di persone che sono espatriate e non sono registrate come rifugiati.

Lo studio è stato compiuto in collaborazione dall’UNHCR e dalla Banca Mondiale: la prima delle due organizzazioni ha una completa base dati sui rifugiati, ma non ha le risorse per fare analisi economiche; la seconda ha capacità ed esperienza nelle indagini su benessere e povertà, ma non ha i dati di base. Per la Banca Mondiale, inoltre, si è trattato della prima iniziativa riguardante i rifugiati, finora esclusi dalle proprie indagini. Nel Marzo del 2014 è stato compiuto uno studio pilota sulla base di tre banche dati, per ciascuno dei due paesi: un registro esaustivo dei rifugiati e costituito da un questionario compilato, per ciascuno di essi, al momento del passaggio di confine; i questionari compilati dai funzionari UNHCR nelle “visite domiciliari” fatte per stabilire la titolarità di trasferimenti monetari o di voucher alimentari; le risultanze di indagini campionarie eseguite a cura dell’UNHCR e del World Food Program (WFP). Occorre aggiungere che l’indagine non riguarda i rifugiati nei campi gestiti dall’UNHCR e nei quali vive un rifugiato su 10, ma tutti gli altri, 9 su 10, che vivono autonomamente in appartamenti, costruzioni di emergenza o improprie. Infatti i rifugiati nei campi sono assistiti in tutto: cibo, alloggio, servizi pubblici e altri bisogni elementari.

Lo studio risponde ad una serie di domande: chi sono i rifugiati? Qual è il loro profilo demografico, sociale ed economico ed in cosa differiscono dalle popolazioni “regolari”? Le risposte a queste domande sono essenziali per impostare l’indagine. E ancora, quanto sono “poveri” e “vulnerabili” i rifugiati? Occorre ricordare che la Banca Mondiale monitora l’obiettivo internazionale (uno dei Sustainable Development Goals) di comprimere la povertà estrema sotto al 3 per cento nel 2030; ignorando però la condizione di 60 milioni di rifugiati e IDPs, calcoli e valutazioni rischiano di venire compromessi. Se questi 60 milioni – o parte di questi, certamente la gran maggioranza – sono “poveri” allora devono essere ricompresi nei programmi della Banca Mondiale. Lo studio si è posto il problema di misurare le variabili connesse col grado di povertà; ha valutato il tasso di vulnerabilità (cioè il rischio di essere ancora in povertà dopo un certo tempo); ha indagato l’impatto sulla povertà degli attuali programmi a favore dei rifugiati implementati dall’UNHCR e dal WFP. Ancora, l’indagine ha fornito dati importanti per valutare l’efficacia di eventuali politiche alternative a quella dell’assistenza, favorendo – per esempio – l’integrazione nel mercato del lavoro; e ha permesso di fare ipotesi circa le condizioni dei rifugiati in altri paesi, ignote anche perché – ad esempio – la Turchia, che gestisce in modo autonomo l’assistenza ai rifugiati, non dà accesso alle proprie banche dati per cui è impossibile fare indagini analoghe.

Vediamo adesso quali sono i risultati principali dell’indagine. In primo luogo, i rifugiati non sono un campione casuale e rappresentativo della popolazione Siriana prima della guerra: essi sono – come era da attendersi - il risultato di processi di selezione ed autoselezione ed hanno profili diversi. Per esempio, molti rifugiati che vivevano nel nord-est del paese prima della guerra, avevano subito quattro anni di siccità, che li avevano spinti alla migrazione verso le aree urbane e metropolitane. Questi nuovi inurbati – circa un milione e mezzo - sono stati parte attiva nella ribellione al governo, e le aree residenziali da loro abitate sono state obiettivi preferenziali dei bombardamenti e delle repressioni da parte delle forze governative; essi migrano di nuovo nell’interno e poi si rifugiano all’estero. In alta proporzione si tratta di donne e bambini, perché molti uomini adulti rimangono a combattere con le forze ribelli. Questi rifugiati, contadini in origine, provengono da aree rurali molto povere e sono poverissimi essi stessi, ed hanno un’incidenza altissima di problemi di natura sanitaria, psicologica, oltre ad avere bassi livelli di istruzione.

Lo studio ha utilizzato due soglie di povertà: la prima è quella utilizzata

dall'UNHCR per discriminare coloro che avevano bisogno di assistenza (essendo quindi poverissimi) dagli altri. Secondo questo criterio, risulta in "povertà" il 70% dei rifugiati. La seconda soglia, invece, è quella utilizzata dai due paesi ospitanti per individuare la povertà delle loro popolazioni: con questo criterio, il 90% dei rifugiati è povero. Avviene così che Libano e Giordania hanno ricevuto nel giro di uno-due anni, centinaia di migliaia di persone povere, provenienti da zone povere che si insediano in regioni abitate da altri poveri. Questo afflusso di rifugiati ha quindi abbassato il livello di vita complessivo di Libano e Giordania.

Il modello utilizzato nella ricerca ha valutato anche la "vulnerabilità" dei rifugiati studiati, cioè la probabilità di essere in stato di povertà – date le condizioni – ad un anno di distanza. Utilizzando la soglia dell'UNHCR e sommando le famiglie povere a quelle vulnerabili si passa da un tasso del 70% di povertà a un tasso del 90% di povertà e vulnerabilità - in altre parole, 9 rifugiati su 10 sono in condizione di indigenza e debbono dunque essere soccorsi dall'aiuto internazionale.

Altri risultati rilevanti riguardano l'efficacia dei programmi amministrati dall'UNHCR (prevalentemente trasferimenti monetari) e dal WFP (voucher alimentari). Questi programmi non coprono però tutti i rifugiati, non sono perciò "universali". Se si considera la Giordania e i suoi rifugiati – il cui tasso di povertà è del 69% - i trasferimenti monetari previsti dall'UNHCR riducono questo tasso al 61%; se fossero dati a tutti, si ridurrebbe ulteriormente al 39%. Con i soli voucher alimentari somministrati dallo WFP, il tasso di povertà scende dal 69 al 32%. Se invece si considera sia il trasferimento monetario dell'UNHCR, sia il voucher alimentare, la povertà inciderebbe per il 17% nel caso di trasferimento selettivo, e solo per il 7% nel caso di trasferimento universale – il che equivarrebbe ad eliminare, o quasi, la povertà. Tuttavia va osservato che questi programmi (UNHCR e WFP) non possono essere universali, per mancanza di fondi sufficienti; inoltre questo tipo di assistenza è efficace per risolvere una crisi umanitaria temporanea e rispondere a problemi di sussistenza, ma non è sostenibile nel quadro di un progetto di sviluppo a medio e lungo termine che preveda autonomia economica dei rifugiati.

Infine, lo studio ha cercato di valutare l'effetto, sul welfare dei rifugiati, del lavoro svolto, in genere al nero. Questo effetto è poco apprezzabile perché le retribuzioni guadagnate sono miserrime. La situazione è un poco migliore in Libano, perché il mercato del lavoro è meno "chiuso", le regole sono meno rispettate e – paradossalmente – la grave crisi dello stato

favorisce lievemente, anziché penalizzare, i rifugiati.

La conclusione di questa approfondita indagine non è incoraggiante. Lo status quo, che consiste nel sostegno monetario dell'UNHCR e nei voucher del WFP (per chi ha i requisiti per ottenerli), in assenza di accesso al mercato del lavoro e di prospettive di integrazione, dice chiaro e tondo che per i rifugiati non c'è futuro. E poiché nel mondo si rimane molti anni – in media 17 – nello stato di rifugiato, se si pensa di risolvere i loro problemi con l'assistenza siamo, sicuramente, sulla strada sbagliata.

Paolo Verme ha concluso il suo intervento su una questione di politica economica, sviluppato in un altro studio, posteriore a quello precedentemente presentato, anch'esso reperibile online². Si tenta di individuare un paradigma utile per risolvere il problema di fondo già delineato. I rifugiati vivono in una “bolla” che è anche una “trappola di povertà”. Essi hanno abbastanza per sopravvivere ma non hanno strumenti per crescere. Nella bolla possono vivere per anni, ma qual è il loro futuro? Ha prevalso l'idea che i rifugiati costituiscono un problema umanitario, da trattare in una prospettiva di breve periodo, destinato a risolversi ed a concludersi col ritorno nel paese di origine. Non c'è dunque bisogno, o spazio, per creare programmi, strumenti o strutture per generare sviluppo. Ora, nel breve termine, l'UNHCR è competente, rapido ed efficiente: in un paio di mesi può allestire un campo che accoglie e sovviene i profughi nei loro bisogni primari: alloggio, vestiario, alimentazione. A più lungo termine, esistono istituzioni internazionali che sostengono la ricostruzione o la ripresa economica nel paese devastato dalla crisi. Ma nel medio termine – che può durare parecchi anni – tra l'inizio e la soluzione della crisi, c'è un vero e proprio “buco nero” riempito solo dall'aiuto umanitario. La soluzione sta in un “nuovo contratto sociale” tra le organizzazioni internazionali e i paesi che ospitano i rifugiati. I governanti di Libano e Giordania dicono, con ragione: abbiamo raddoppiato il deficit dei nostri bilanci per accogliere e sostenere i rifugiati, abbiamo bisogno di prestiti, ma le organizzazioni internazionali ci danno fondi facendoci pagare tassi non agevolati (perché non siamo paesi abbastanza poveri). Eppure stiamo facendo un “servizio all'umanità” di natura globale, che trascende i nostri confini, e abbiamo bisogno che questo ruolo ci venga riconosciuto e si agisca in conseguenza. Occorre dunque cambiare l'architettura finanziaria per i paesi ospitanti dei

2 P. Verme e E. Macleod, *The Syrian Refugee Crisis in the Medium-Term: What Next?*, 2016, <http://www.cmimarseille.org/knowledge-library/white-paper-%E2%80%9C-syrian-refugee-crisis-medium-term-what-next%E2%80%9D>

rifugiati, che necessitano di doni e prestiti a tassi particolarmente agevolati. Occorre modificare le strutture istituzionali per quanto riguarda gli aspetti legali; riscrivere gli accordi internazionali; aprire canali per il microcredito. E questo nuovo “contratto sociale e finanziario” deve essere diretto al sostegno dei rifugiati ma anche delle zone nei quali i rifugiati vengono ospitati; deve favorire lo sviluppo, tanto delle comunità locali quanto dei loro involontari ospiti, integrandoli nel mercato del lavoro. E’ questa, in fin dei conti, la chiave per passare ad un nuovo modello. Ma occorrono anche nuovi strumenti di management che gestiscano questi programmi; che favoriscano il dialogo e la collaborazione tra organizzazioni internazionali che spesso è molto difficile; che sia capace di fare confluire i finanziamenti necessari nelle zone (possibilmente zone franche) selezionate; che promuovano il rientro dei capitali (i maggiori investimenti stranieri in Egitto sono stati fatti dai Siriani). Tutte questioni che sono ben conosciute dalle organizzazioni internazionali, che hanno buone esperienze di interventi dopo le catastrofi naturali: uno tsunami, un terremoto, un’inondazione. Esperienze che però non hanno mai fatto a favore dei rifugiati.

Dunque il modello va cambiato. Non sono sostenibili interventi che durino decine d’anni, come quelli per i campi dei palestinesi. Occorre che le organizzazioni internazionali, fin dall’inizio di una crisi, lavorino insieme e progettino insieme un percorso parallelo che implichi il soccorso umanitario ma anche un programma di sviluppo.

Luigi Achilli

In rotta verso l'Europa: note di campo sugli spostamenti dei richiedenti asilo siriani verso l'Unione Europea

1. INTRODUZIONE

Dallo scoppio del conflitto siriano, si stima che milioni di siriani abbiano abbandonato le loro case.¹ La distruzione deliberata delle infrastrutture civili, il bombardamento di scuole e ospedali, il massacro continuo di civili e la penuria di risorse primarie come cibo e acqua hanno costretto milioni di siriani a lasciare il loro paese di origine. Uno scenario desolante sembra così stagliarsi sullo sfondo di un'Europa che agli occhi dell'opinione pubblica pare sgretolarsi sotto il peso dei richiedenti asilo.² Queste previsioni catastrofiche sembrano trovare conferma nel rapido aumento di richiedenti asilo in Europa negli ultimi due anni. Solo nel 2015 il numero di Siriani che ha cercato rifugio in Europa è quattro volte superiore a quello dell'anno precedente. La minaccia di un'invasione non trova però riscontro nei grandi numeri, e ci si dimentica che l'Europa è grande e che solo una minoranza di rifugiati siriani hanno dichiarato asilo nell'Unione europea – 650.000 a partire dall'inizio della crisi agli inizi del 2016, contro i 7 milioni di sfollati interni (IDP) e i quasi 5 milioni che hanno trovato rifugio nei paesi di prima accoglienza quali Libano, Iraq, Turchia, Egitto e Giordania.

1 UNHCR, Syria Regional Refugee Response: Inter-agency Information Sharing Portal, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107> [1 June 2016].

2 Nel presente documento, termini come “rifugiato”, “migrante” e “richiedente asilo” sono usati in modo intercambiabile. Ognuno di questi termini ha naturalmente un significato distinto che indica diritti e obblighi specifici da parte della comunità internazionale e dei paesi d'accoglienza. L'equivalenza tra questi termini in questo documento si spiega con la situazione ambigua dei rifugiati siriani nei paesi di prima accoglienza. La stragrande maggioranza dei siriani che ha lasciato la Siria dopo lo scoppio del conflitto nel 2011 e che è entrata in paesi come la Giordania e il Libano sono stati registrati con l'Alto Commissario ONU per i Rifugiati nei rispettivi paesi. Tuttavia, dal momento che il loro status non è ancora stato determinato in via definitiva in Europa, queste persone sono richiedenti asilo fintanto che un paese della comunità europea non riconosce loro lo status di rifugiato.

Tuttavia, i servizi disponibili all'interno delle comunità ospitanti si assottigliano rapidamente e i governi di prima accoglienza hanno sollevato serie preoccupazioni sulla possibilità di continuare a prolungare la loro assistenza ai rifugiati. In risposta a questa crisi prolungata, i paesi limitrofi hanno adottato politiche più severe nei confronti dei rifugiati, chiudendo periodicamente i loro confini con la Siria e ai siriani, limitando l'accesso al mondo del lavoro e alle strutture sanitarie ed educative. Nel frattempo, i donatori internazionali sono a corto di fondi e le agenzie umanitarie – come il Programma Alimentare Mondiale (PAM) – hanno drasticamente ridotto la loro assistenza ai siriani. Questa situazione è stata un fattore di spinta significativo per molte famiglie di rifugiati, che hanno così deciso di trasferirsi in altri paesi dove le politiche di accoglienza sono più incoraggianti e generose.

Anche se la maggior parte degli stati europei che ricevono i rifugiati siriani hanno firmato e ratificato la Convenzione del 1951, i diritti fondamentali dei richiedenti asilo non sono sempre rispettati; questo per diversi motivi: per la mancanza di denaro e di infrastrutture adeguate alla gestione di flussi di tale ampiezza, ma soprattutto per le strategie politiche opportunistiche di molti governi e partiti europei. E così, nel corso di questi ultimi anni, ci si è trovati ad assistere ad uno spettacolo desolante fatto di abusi e violenza sui rifugiati da parte di quelle autorità che ne dovrebbero garantire la sicurezza, ad attacchi con gas lacrimogeni e cannoni ad acqua per sfollare le masse di rifugiati che si accalcano ai confini europei e, in generale, al respingimento in massa di rifugiati alla frontiera. Appare evidente che l'Europa non riesce né a proteggere i richiedenti asilo, né a far fronte ad una massiccia crisi umanitaria e politica che mette in luce l'incapacità pressoché totale di rispettare i suoi stessi principi fondanti di umanità.

Questa risposta viziata si spiega in parte con l'incapacità dell'opinione pubblica e di molti governi occidentali di comprendere i fattori che inducono centinaia di migliaia di persone a intraprendere un viaggio pericoloso per l'Europa, fattori che li spingono ad investire tutti i loro risparmi per saltare su barche che li condurranno in terre a loro sconosciute. Infatti, nonostante l'elevato interesse politico e umanitario sul problema della migrazione irregolare, ci sono pochissimi sistemi in atto per monitorare i flussi migratori, in particolare in Medio Oriente e verso l'Europa. Le informazioni sui flussi migratori sono raramente raccolte in modo coerente e, soprattutto, in maniera partecipativa. Come risultato, la nostra conoscenza dell'immigrazione irregolare è spesso afflitta da una comprensione

limitata delle dinamiche socio-culturali che precedono la scelta di partire, del rapporto tra trafficanti e migranti, e della dimensione comunitaria del flusso migratorio. La mancanza di ricerca sistematica sulla migrazione siriana in Europa e dal Medio Oriente genera paure e pregiudizi nell'opinione pubblica europea; mentre, al fine di rispondere in modo efficace alla situazione di emergenza, è fondamentale che si faccia più chiarezza sull'argomento.

Questa relazione si propone di contribuire a colmare questa lacuna cercando di fare più luce sulle dinamiche che portano i rifugiati a viaggiare verso l'Europa, una sintesi degli aspetti più importanti della crisi dei rifugiati siriani.³ L'intera analisi ruota intorno a due domande fondamentali: perché il numero dei siriani richiedenti asilo in Europa è aumentato vertiginosamente nel corso degli ultimi due anni? E che tipo di rischi e sfide si trovano ad affrontare durante il loro viaggio?

Per rispondere a queste domande, l'analisi si focalizzerà sul momento della partenza dei rifugiati e il viaggio verso l'Europa, e solo in misura minore all'arrivo nella presunta destinazione finale. Per motivi di sicurezza, la ricerca non è stata condotta in Siria, bensì in Giordania e Libano e lungo la rotta balanica – vale a dire Turchia, Grecia, Macedonia e Serbia – durante la seconda metà del 2015. Ci si è concentrati perciò sui rifugiati siriani che vivono o hanno vissuto per un certo periodo di tempo nei paesi di prima accoglienza. I rifugiati in Siria o in altri paesi di primo asilo come Turchia, Iraq ed Egitto appariranno più ai fini del confronto. Interviste semi strutturate con i rifugiati costituiscono la parte più cospicua della ricerca, ho anche dedicato anche del tempo a metodi più propriamente etnografici come l'osservazione partecipante e le note di campo – viaggiando con i rifugiati e diventando parte della loro esperienza.⁴

2. I PAESI DI PRIMO ASILO: UN DETERIORAMENTO DELLA SITUAZIONE

La condizione dei rifugiati siriani in Giordania e Libano è radicalmente peggiorata con il protrarsi della crisi siriana. Tutti gli intervistati hanno

3 Questo articolo si base in parte su uno studio effettuato in collaborazione con INTERSOS e il Migration Policy Centre dell'Istituto Universitario Europeo. Si veda See Achilli, L.: 'Tariq al-Euroba - Displacement Trends of Syrian Asylum Seekers to the EU', MPC RR 2016/01, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence: European University Institute, 2016. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/38969>.

4 Poiché non si tratta di un campione rappresentativo di richiedenti asilo siriani, non si possono trarre conclusioni generali sulla natura della migrazione irregolare dei rifugiati siriani verso l'Europa.

confermato come la loro situazione è diventata insostenibile a più livelli – dalla loro incapacità di trovare un lavoro costante alla mancanza di un’adeguata copertura sanitaria, alle discriminazioni quotidiane subite dalle autorità locali e la comunità ospitante.

I governi giordano e libanese non sono firmatari della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, conosciuta anche come la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, e al suo Protocollo del 1967. Entrambi i paesi accolgono i rifugiati con ampi margini di discrezionalità. Ad esempio, dal 14 luglio 2014, le autorità giordane hanno chiesto all’UNHCR di non rilasciare più l’Ayslum Seeker Certificate (ASC) a quei rifugiati siriani che abbiano lasciato i campi senza un’adeguata documentazione. L’ASC è indispensabile per ottenere le tessere del Ministero dell’Interno (MoI), le quali a loro volta garantiscono ai rifugiati l’accesso ai servizi di assistenza, alla scuola ed al sistema sanitario. I rifugiati senza una tessera MoI rischiano la deportazione nei campi di rifugiati. Inoltre, alcune organizzazioni umanitarie hanno anche riportato diversi casi di espulsione in Siria in violazione degli obblighi internazionali. Così come in Giordania, anche in Libano si assiste ad una situazione simile. Nel paese, le nuove procedure di rinnovo della residenza sono entrate in vigore dal gennaio 2015, introducendo seri ostacoli finanziari e burocratici per la procedura di rinnovo del permesso di soggiorno. Le nuove procedure in vigore hanno di fatto aggravato la vulnerabilità dei rifugiati allo sfruttamento e la loro dipendenze agli aiuti umanitari. Una situazione simile sembra verificarsi anche in Iraq, Turchia ed Egitto. Il governo egiziano, per esempio, ha inizialmente esentato i siriani dall’obbligo di presentare un visto di ingresso al momento di ingresso nel territorio nazionale. Tuttavia, i requisiti di ingresso sono cambiato nel luglio 2013, e ora i rifugiati hanno bisogno di un visto e di un nulla osta per motivi di sicurezza prima di entrare nel paese.

Le restrizioni alla libertà di movimento impattano direttamente sui servizi di base. Sia in Libano che in Giordania, i permessi di soggiorno sono indispensabili per ottenere l’accesso alla scuola e ai servizi pubblici di assistenza sanitaria. Studi recenti in Libano, per esempio, segnalano come la mancanza di un’adeguata copertura sanitaria sia comune a tutti i rifugiati con uno status giuridico limitato.⁵ Tutti i rifugiati siriani intervistati hanno riferito problemi di accesso ai servizi di base come fattori fondamentali nella loro decisione di partire per l’Europa. In Giordania, ad esempio, gli

⁵ Amnesty International, 2016. *Living on Margins: Syrian Refugees in Jordan Struggle to Access Health Care*.

ospedali pubblici – in parte sovvenzionati dalle Nazioni Unite – prestavano cure gratuite ai rifugiati siriani per i primi tre anni dallo scoppio del conflitto. L'assistenza sanitaria gratuita fornita ai siriani ha però sovraccaricato la capacità del paese di garantire questo servizio. Dal luglio 2014, la Giordania ha cambiato la sua politica: i servizi di assistenza sanitaria di base sono a disposizione di tutti i siriani registrati a prezzi agevolati e solo su presentazione di un certificato sanitario. Il certificato, tuttavia, è relativamente costoso e offre soltanto una gamma limitata di prestazioni medico sanitarie. È il caso di Mohammed – un profugo di trentacinque anni – che nel corso di un'intervista mi spiega i motivi della sua decisione di lasciare la Giordania per andare in Europa: “se mia figlia avesse ora bisogno di un intervento chirurgico al cuore come è accaduto tre anni fa, non saremmo in grado di fare nulla per lei perché ora dobbiamo pagare per questo tipo di intervento. Per questo motivo voglio andare in Europa: semplicemente, non posso permettermi di rimanere in Giordania più a lungo”.

Il limitato o addirittura mancato accesso ai mezzi di sussistenza adeguati ha spinto molti rifugiati a lasciare i paesi di prima accoglienza. Il governo libanese, per esempio, ha tradizionalmente mostrato grande tolleranza verso la violazione delle norme che regolano il diritto al lavoro. Nel 1993, Libano e Siria hanno firmato un accordo bilaterale che ha concesso la libertà di soggiorno e lavoro in entrambi i paesi. Tuttavia, secondo le nuove normative in Libano, i profughi devono firmare un impegno a non lavorare per il rinnovo del loro permesso di soggiorno. Tutto questo sembra replicare uno scenario già visto con i rifugiati siriani in Giordania e in Egitto. I rispettivi governi hanno da tempo smesso di mostrare grande indulgenza nei confronti dei rifugiati siriani che lavorano nel mercato nero. La maggioranza dei rifugiati intervistati alla fine del 2015 hanno affermato di lavorare principalmente in modo illegale e, soprattutto, occasionalmente, con una media di cinque giorni al mese, per paura di essere arrestati o addirittura deportati in Siria dalle autorità locali se trovati a lavorare nel mercato nero.

L'impegno a non lavorare e le limitazioni imposte dai governi sui permessi di lavoro costringe molti siriani ad indebitarsi e li rende estremamente dipendenti dagli aiuti umanitari. Negli ultimi anni, i Siriani nei paesi di prima accoglienza hanno fatto affidamento quasi interamente all'assistenza dell'UNHCR e di altre organizzazioni non governative. Il protrarsi della crisi siriana ha però influenzato negativamente l'afflusso degli aiuti umanitari. In Libano, ad esempio, nel 2014, l'anno precedente all'esodo di

massa, l'assistenza umanitaria copre appena il 10% dei rifugiati registrati.⁶ In particolare, ciò che sembrava aver spinto i rifugiati al limite, fino al punto di pretendere di essere disposti a partire ad ogni costo e addirittura rientrare anche in Siria sono stati i recenti tagli alla già magra assistenza fornita dal PAM. Nel luglio del 2015, il PAM ha tagliato il valore della sua assistenza del 50% in Libano, fornendo solo 13.50 dollari a persona al mese.⁷ In Giordania, a partire da settembre 2015, più della metà dei rifugiati urbani che beneficiavano degli aiuti alimentari del PAM hanno perso i loro benefici. La restante metà ha ricevuto solo 10 dinari (l'equivalente di 14 dollari), al posto dei previsti 20 dinari (28 dollari), a causa della crisi finanziaria in corso.

Crescenti livelli di discriminazione e razzismo – in particolare nei confronti dei più giovani – sono un altro fattore da tenere in considerazione per comprendere la scelta di molti rifugiati di lasciare i paesi ospitanti. Diverse ricerche – inclusa la presente – indicano che in alcune zone i rapporti tra le comunità ospitanti e i rifugiati siriani sono tesi e tendono a deteriorare nel tempo. Finora non si è assistito a nessuno scoppio di violenze su larga scala; tuttavia le tensioni tra le comunità locali e rifugiati siriani rischiano di prendere una deriva pericolosa. A tutto questo contribuisce anche la retorica governativa libanese e giordana che usa i siriani come capro espiatorio per mascherare le deficienze strutturali dei rispettivi paesi. In un recente sondaggio, il 43% dei rifugiati siriani in Libano ha lamentato continue vessazioni da parte delle autorità e dei locali, riferendo di essere stato vittima di irruzioni e perquisizioni arbitrarie, vessazioni, insulti, detenzione, percosse ed estorsione.⁸ Nel corso della presente ricerca, molti rifugiati intervistati hanno ammesso la loro riluttanza a rivolgersi alle autorità locali. È il caso di Sarah, una donna sulla quarantina e madre di quattro figli. La donna viveva in una piccola città libanese nei pressi della strada che porta al valico Masnaa nella valle della Bekaa. Nel corso di un'intervista, la donna ha lamentato il duro trattamento riservato a lei e suo figlio da parte di alcuni membri delle comunità locali. Indicando un pezzo di cartone che copriva un buco lasciato da una finestra rotta nel

6 Thibos, C. 2014, *One million Syrians in Lebanon*, Migration Policy Centre Policy Brief [online], 2014/03, June, MPC-Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

7 WFP (World Food Programme), 2015. *Global Overview: 2015 Fourth Quarterly Operational Briefing to the Executive Board*, Roma.

8 Thibos, C. 2014, *One million Syrians in Lebanon*, Migration Policy Centre Policy Brief [online], 2014/03, June, MPC-Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

salotto di un appartamento fatiscente, mi ha detto: “la vedi quella finestra là, non serve a niente ripararla. Lo abbiamo fatto, ma loro [i locali] lo hanno rotto di nuovo. Non ci vogliono più qui. Mio figlio viene insultato e molestato ogni giorno per la strada. Gli gridano ‘cane siriano’. E non c’è niente che possiamo fare. Se va dalla polizia a lamentarsi, sarà lui ad essere arrestato perché è siriano”.

3. PREPARATIVI PER LA PARTENZA

La stragrande maggioranza dei rifugiati siriani che ho incontrato percepiva l’emigrazione come l’unica soluzione per la loro situazione. Se è vero che la maggior parte vuole lasciare i paesi di prima accoglienza, il paese di destinazione è da stabilire. Non tutti vogliono andare in Europa; molti preferiscono tornare in Siria nonostante i rischi evidenti che un viaggio di questo tipo comporterebbe.⁹ In molti concordano sul fatto che il viaggio verso l’Europa sia costoso, pericoloso; la maggior parte teme di perdere le proprie radici una volta giunta a destinazione. Sanno quello che capiterà loro: ne hanno sentito parlare dagli amici e i parenti che sono già arrivati in Europa; lo deducono dalle storie che circolano su quelli che sono scomparsi durante il viaggio.

Ma se i pericoli, i costi, ed il possibile straniamento culturale hanno trattenuto alcuni dal migrare, molti altri hanno deciso di partire o stanno per farlo. Ciò che alla fine incide sulla decisione di partire per l’Europa sono una serie di fattori concomitanti, generalmente connessi allo status socio-economico, l’età, ed il tessuto sociale della persona intervistata. Ma anche l’ideologia, le aspettative e gli orientamenti politici giocano un ruolo nella scelta di partire.

In teoria, i rifugiati hanno due alternative per raggiungere l’Europa: una è quella regolare, attraverso programmi di reinsediamento, ricongiungimento familiare, borse di studio, programmi di formazione, sponsorizzazioni private, eccetera. L’altra è quella illegale: un viaggio estenuante e pericoloso attraverso due continenti e diversi paesi. La prima opzione sarebbe di gran lunga la più sicura e veloce. Ciononostante, il reinsediamento di rifugiati da un paese di primo asilo in uno degli Stati membri dell’Unione Europea (EU) rimane per la stragrande maggioranza di loro una chimera. Con poche eccezioni, tutti i rifugiati intervistati che mi han-

⁹ Vedi, per esempio, Achilli, L.: ‘Back to Syria? Conflicting patterns of mobility among Syrian refugees in Jordan’, *Orient*, I, 2016, 7-13.

no detto di avere fatto una domanda d'asilo per qualche paese europeo hanno visto la loro domanda rifiutata o lasciata in sospeso per un periodo di tempo indefinito. I canali irregolari sono costosi ma hanno il vantaggio di essere più efficaci. Per questo motivo, i rifugiati siriani di solito liquidano i pochi beni che erano riusciti a portare con loro o si indebitano pur di potersi assicurare un passaggio per l'Europa.

D'altra parte, nel corso del 2015 si è assistito ad una forte riduzione dei costi di viaggio e del tempo necessario impiegato per arrivare a destinazione. Il che ha reso l'idea di andare in Europa appetibile per un numero crescente di rifugiati. Alcune interviste condotte con i rifugiati siriani e alcuni trafficanti turchi hanno confermato che il prezzo per viaggiare dal Medio Oriente alla Germania è sceso da 8000 a 2000/2500 dollari per individuo. Quando Mahmood – un siriano quasi ventenne di Homs – ha raggiunto suo cugino in Svezia nel settembre 2015, ha pagato circa 3500 dollari, meno di un terzo di quello che aveva pagato suo cugino un anno prima. La diminuzione dei costi si spiega con diverse ragioni. L'apertura di nuove rotte per l'Europa è una di queste. Il corridoio tra la Turchia e la Grecia è diventato nel corso della fine del 2015 l'opzione preferita dei rifugiati siriani rispetto alla più pericolosa e costosa rotta libica. Diversi studi hanno infatti dimostrato che quanto più rischioso è il percorso, più alto è il prezzo che i migranti devono pagare per la traversata. Inoltre, i paesi di transito lungo la rotta dei Balcani occidentali hanno aperto per un breve lasso di tempo durante il 2015 le loro frontiere al flusso di migranti irregolari. Questo ha reso i servizi dei trafficanti inutili su gran parte del viaggio e, in ultima analisi, portato ad una sostanziale riduzione dei costi di viaggio, dato che i rifugiati possono ora acquistare regolari biglietti d'aereo, nave, autobus e treno.

Se la partenza avviene prevalentemente lungo percorsi irregolari, la natura del viaggio incide inevitabilmente sulla composizione della popolazione dei migranti. Non tutti i rifugiati possono permettersi un viaggio estenuante e pericoloso per l'Europa. Pertanto i siriani che viaggiano verso l'Europa erano inizialmente giovani uomini. Generalmente anziani non accompagnati, bambini, e donne non intraprendono un simile viaggio. Secondo un recente rapporto, “circa la metà di questo gruppo ha dichiarato di essere celibe, mentre il resto lascia la famiglia altrove e spera di potersi successivamente riunire. Allo stesso tempo, le famiglie rappresentano solo circa un quarto di coloro che arrivano, principalmente a causa delle diffi-

coltà del viaggio e del costo elevato”.¹⁰ Questo mi è stato anche confermato dagli stessi rifugiati che hanno generalmente una buona comprensione dei rischi e dei pericoli connessi con il viaggio. Quando lo abbiamo incontrato in Libano, Saleh, un uomo sulla trentina padre di due figli, viveva nella valle del Bekaa e pianificava il viaggio in Europa da solo, lasciando la sua famiglia alle spalle: “Penso di partire ogni ora; non c’è niente qui per noi. Ma la mia famiglia ha bisogno di stare qui, è troppo pericoloso per i miei figli: si viaggia con un gommone di 10/15 metri con anche 50 persone a bordo, molto di più di quante ne possono salire”.

Anche se il viaggio è intrapreso prevalentemente da uomini giovani, la composizione del flusso siriano è molto più eterogenea di quella di altri gruppi migranti come per esempio gli Afghani e i Pakistani.¹¹ Inoltre, la migrazione degli uomini giovani potrebbe aver spianato la strada ad ulteriori ondate migratorie irregolari. Nel corso della mia ricerca, ho incontrato diverse famiglie che hanno seguito le orme dei loro giovani parenti maschi. Agendo come veri e propri apripista, i secondi monitoravano costantemente il viaggio delle loro famiglie, dando loro consigli utili sulla durata del viaggio, contatti, e l’accessibilità dei confini. Questa è la storia di Ahmad. Il ragazzo era nella sua tarda adolescenza quando ha lasciato la Siria per la Svezia nel 2012. Ci sono voluti circa quattro mesi ad Ahmad ed al suo fratello sedicenne per raggiungere la loro destinazione. Ho incontrato Ahmad in Turchia, dove era volato dalla Svezia per incontrare la madre, le sorelle, e la moglie che erano in procinto di imbarcarsi sulla barca di un trafficante che le avrebbe portate in Grecia. Il ragazzo ha trascorso i pochi giorni prima della partenza con loro, istruendo la famiglia sulle diverse tappe del viaggio. Quando la sua famiglia finalmente è partita, Ahmad ha seguito il tragitto dell’imbarcazione in tempo reale sul GPS che uno dei trafficanti aveva sul suo cellulare per monitorare gli spostamenti della barca. È ripartito dalla Turchia solo quando la moglie gli ha confermato che lei e il resto della famiglia avevano raggiunto sane e salve le coste greche.

4. IL VIAGGIO

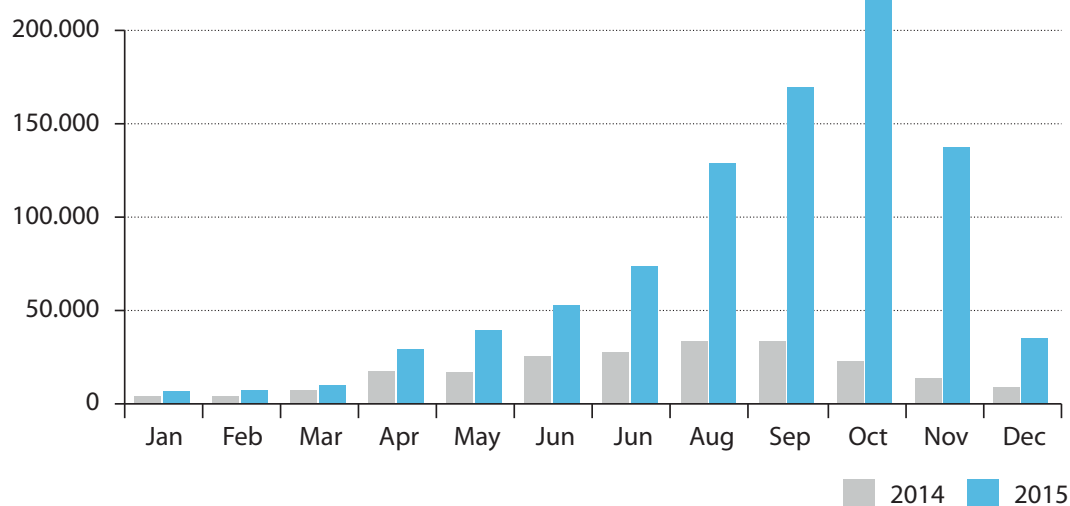
La maggior parte dei richiedenti asilo siriani arrivano in Europa at-

10 REACH. 2015. Migration trends & patterns of Syrian asylum seekers travelling to the European Union. Ginevra: Reach Initiative. <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=125> [4 December 2015], p. 2.

11 Ibid.

traverso due rotte principali. Il percorso centrale che parte dalla Libia e approda alle coste italiane e maltesi. Questo corridoio ha registrato un picco di arrivi nel corso degli ultimi quindici anni. Tuttavia, il traffico è diminuito in modo significativo nel corso del 2015 per dare spazio alla rotta del Mediterraneo orientale, altrimenti detta balcanica, che attraverso la Turchia e i Balcani porta fino in Europa centrale. Già nel secondo trimestre del 2015, l'agenzia dell'UE Frontex ha segnalato come il numero di migranti irregolari – per lo più siriani, afgani e pakistani – rilevati sulla rotta dei Balcani occidentali ha raggiunto livelli senza precedenti: “68,178 entrate illegali dai confini esterni dell'UE con la Turchia, che rappresenta un aumento di oltre il 380% rispetto al trimestre precedente e più del 670% rispetto allo stesso periodo del 2014”.¹²

Figura 1: Rapporto tra il 2014 e il 2015 degli arrivi irregolari in Europa via mare



Source: UNHCR 2015

Ad un'analisi più attenta, si può notare che l'intensificazione della migrazione irregolare è in parte legata all'escalation del conflitto siriano e alla recrudescenza dell'instabilità politica in Medio Oriente che ha aumentato il numero di sfollati interni e rifugiati siriani in modo drammatico nel corso del 2014 e dei primi mesi del 2015 (vedi figura 1). Tuttavia, questa tendenza non riguarda solo l'instabilità politica della regione e la recrudescenza del conflitto siriano. Importanti cambiamenti avvenu-

12 FRONTEx. 2015. FRAN Quartlery, Quarter 2 [online], Varsavia: FRONTEx, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q2_2015_final.pdf [4 June 2016].

ti a livello delle politiche migratorie implementate da alcuni paesi di transito hanno svolto un ruolo fondamentale nell'incremento del flusso migratorio irregolare verso l'Europa. Nel corso del 2015, Tra la fine del 2014 e i primi mesi del 2016, si è infatti assistito ad un allentamento dei controlli di confine lungo quasi tutta la tratta dei Balcani occidentali. Il corridoio balcanico si è così aperto all'immigrazione irregolare nell'arco di questo breve periodo. Ciò che ha reso questa apertura possibile è stata la decisione di alcuni paesi europei come la Germania di adottare una politica di porte aperte ai rifugiati dai paesi teatro di guerre in Medio oriente. Questo, a sua volta, ha fatto sì che i paesi di transito lungo la rotta balcanica – come ad esempio la Grecia, la Macedonia, e la Serbia – incominciassero a rilasciare documenti di viaggio temporanei per i richiedenti asilo e i migranti che attraversavano i loro territori. Questi permessi sono validi per un periodo di tempo che va da pochi giorni a diversi mesi, a seconda del paese emittente e la nazionalità dei migranti. Durante questo periodo i rifugiati hanno diritto a muoversi liberamente all'interno del Paese e ad utilizzare i mezzi pubblici.

Non sorprende perciò che la stragrande maggioranza dei siriani che voleva andare in Europa si affidasse ai servizi dei trafficanti solo esclusivamente per l'attraversamento della frontiera turca – sia quella con la Siria che quella con la Grecia. Il resto del viaggio era fatto da soli o in piccoli gruppi. Se questo cambiamento ha certamente salvato innumerevoli vite, facilitando il flusso di rifugiati verso l'Europa, la drastica riduzione dei tempi e costi di viaggio è probabile che abbia avuto un effetto catalizzatore sulla migrazione irregolare dei rifugiati siriani.

In questo contesto, la Turchia è diventata un punto di raccolta per i profughi siriani in viaggio dalla Siria e dai paesi confinanti verso l'Europa. I rifugiati con un passaporto valido entrano regolarmente in Turchia in aereo da Amman, Beirut, o Erbil oppure in barca da Tripoli in Libano. Volare a Istanbul, Izmir o altri centri urbani in Turchia è di gran lunga la soluzione più veloce e più sicura. Questa è stata la scelta di molti rifugiati che vivono nei paesi di prima accoglienza. Il volo è relativamente a buon mercato, circa 250 euro. Nel 2015, la maggior parte dei rifugiati siriani non aveva bisogno di un visto per volare in Turchia. Tutte le persone intervistate hanno sottolineato come anche coloro che hanno perso o non hanno mai avuto un passaporto hanno potuto ottenerne uno facilmente dalle ambasciate siriane che erano state recentemente riaperte ad Amman e Beirut. D'altra parte, la grande maggioranza degli sfollati interni siriani,

profughi palestinesi dalla Siria e tutti quei rifugiati senza un passaporto valido e la possibilità di rinnovarlo intraprendono un viaggio molto più lungo e costoso che li espone a rischi maggiori. Questi ultimi non hanno altra scelta che attraversare il confine con la Turchia illegalmente. Molti di loro lo fanno attraverso il confine siriano-turco interno, vicino al villaggio di Khirbat al-Joz nel governatorato siriano settentrionale di Idleb; altri arrivano in barca dalle città costiere siriane di Laodicea o Tartus. Entrambi i percorsi sono estremamente pericolosi e costosi dato che i richiedenti asilo devono viaggiare attraverso zone controllate da gruppi armati.¹³

Una volta in Turchia, i rifugiati partono per la Grecia a bordo di barche in legno o fibra di vetro, pescherecci, grandi navi da carico o, molto più spesso, gommoni. La maggior parte degli intervistati ha riferito di essere partiti da zone isolate nelle prossimità dei porti turchi di Izmir e Bodrum. Qui, i trafficanti organizzano il trasporto per circa 1200 dollari a persona per Lesbo o le numerose isole greche vicino al confine con la Turchia. La vicinanza della costa turca con le isole greche spesso comporta un viaggio di un'ora con un gommone di dieci metri. Il tempo ed il prezzo però possono cambiare in base a una serie di fattori che vanno dal tipo d'imbarcazione al numero di persone a bordo, dalle condizioni climatiche al rapporto personale tra rifugiati e trafficanti. In questo contesto, trovare i trafficanti sembra essere l'ultimo dei problemi dei rifugiati. Quando Noor e suo marito hanno lasciato il Libano per la Turchia non avevano idea di quello che avrebbero trovato, con chi bisognasse parlare e che strada avrebbero dovuto percorrere esattamente. "È stato molto facile", Noor mi ha confidato quando l'ho incontrata e intervistata a Srebrenica, vicino al confine con Serbo-Croato: "basta volare a Istanbul, o in qualsiasi altra città turca, e poi si va in certi quartieri che tutti conoscono. E anche se non lo sai, non fa molta differenza: non appena si mette piede in Turchia, qualcuno si avvicina – capisce subito che sei siriano – e ti chiede se stai cercando un passaggio per la Grecia. E così trovi il tuo trafficante o, per lo meno, qualcuno che lo conosce. Ci sono posti così ovunque in Turchia."

13 ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), 2016, Assessing the impact of the Syria War and Refugee Crisis on Trafficking in Persons (AIS-TIP). Vienna: ICMPD. <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1636.0.html> [6 June 2016].

5. RIFUGIATI SIRIANI E LA RISPOSTA UMANITARIA

Il flusso di rifugiati siriani in Europa è aumentato drasticamente per tutta la durata dell'apertura del corridoio balcanico. Le voci sulla rilassatezza dei controlli transfrontalieri si sono diffuse rapidamente tra rifugiati – soprattutto attraverso il passaparola e i social media. In molti si sono precipitati così a cogliere l'opportunità, temendo a ragione che la situazione favorevole potesse cambiare da un momento all'altro.

Il brano che segue è tratto da un resoconto fatto e registrato da Ghazi – un giovane rifugiato siriano poco più che ventenne che ha lasciato Damasco allo scoppio del conflitto. Ghazi era fuggito prima in Libano e poi, nei primi di settembre 2015, in Germania. Gli ci sono volute meno di due settimane per raggiungere la sua destinazione finale. Prima di riuscire a arrivare in Germania, ha vissuto in Qabb Elias, una piccola città nella valle di Bekaa, dove ha lavorato come volontario per una ONG italiana che assiste i rifugiati siriani. Questi tipi di storie sono molto importanti tra i rifugiati, che generalmente confrontano diversi punti di vista in modo d'acquisire una migliore comprensione del viaggio e dei suoi pericoli. In questo brano, Ghazi cerca di riportare ogni singolo passo del suo viaggio:

Tutti i rifugiati siriani devono prima andare in Turchia. Si può raggiungere la Turchia in aereo dall'aeroporto di Rafik Hariri a Beirut verso l'aeroporto di Istanbul, di Smirne o quello di Adana. Oppure si può andare in Turchia via terra attraverso la Siria. Personalmente io ho preso un aereo per Adana dall'aeroporto di Beirut. Ho prenotato il biglietto tre settimane prima, pagando 180 \$; poi ho preso un volo interno da Adana a Istanbul per 60 \$. Una volta che si arriva a Istanbul o Smirne, è facile trovare dei trafficanti che ti aiutino a raggiungere la Grecia. Tutto quello che si deve fare è cercare su Facebook scrivendo: 'come andare in Europa o in Germania' o qualunque destinazione si scelga, e si troverà un sacco di pagine con un gran numero di contatti di trafficanti. Personalmente, ho contattato un trafficante attraverso un amico che aveva già usato i suoi servizi per arrivare in Germania. La prima volta l'ho chiamato dal Libano e gli ho detto che sarei arrivato in Turchia nel giro di una settimana. Mi ha detto che non avremmo potuto discutere i dettagli per telefono, ma di fargli una chiamata una volta arrivato

in Turchia per parlare della procedura e del costo. Quando sono arrivato a Izmir, l'ho chiamato e l'abbiamo [Ghazi e dei suoi compagni di viaggio] incontrato in un hotel, ci ha detto che un viaggio in Grecia sarebbe stato organizzato il giorno seguente per 1200 \$ a persona e che il prezzo non era negoziabile. Ci ha incontrato il giorno successivo alle 15:00 e ci ha accompagnato per comprare i giubbotti di salvataggio. Bisogna tenere presente che la polizia non interferisce con i rifugiati e i trafficanti, c'è una specie di tacito consenso verso i profughi che stanno cercando di viaggiare illegalmente attraverso la Turchia.[...] Alle 17:00 il contrabbandiere ha fatto venire un taxi che ci ha portati verso un punto di ritrovo dove c'erano diversi autobus che ci hanno portati in un secondo punto di ritrovo, vicino ad una spiaggia. Ci sono volute circa due ore per arrivare lì, era nel mezzo del niente, una zona disabitata. Quando ci siamo avvicinati alla riva uno dei trafficanti ci ha dato un gommone, con un piccolo motore fuoribordo, con 50 persone a bordo, e ci ha indicato l'isola greca che avremmo dovuto raggiungere - era visibile dalla spiaggia. Ci ha informato di aver già corrotto la guardia costiera e che tutto quello che dovevamo fare era di raggiungere l'isola. Il gommone era governato da uno dei rifugiati - questo è il momento più pericoloso, quando si è abbandonati a se stessi. I contrabbandieri di solito organizzano i viaggi solo verso tre isole greche: l'Isola di Mitilini [Lesbo], Chios o Samos. [...] Nel nostro caso, siamo arrivati di nascosto a Mitilini [...]. Ci sono volute 2 ore e 15 minuti per raggiungere l'isola.

Questo tipo di racconti costituisce gran parte del bagaglio conoscitivo che i rifugiati hanno del viaggio. L'accuratezza di queste storie e la cura nei minimi dettagli riflettono l'enorme importanza che questa conoscenza orale riveste; fornisce gran parte delle informazioni necessarie per migranti e rifugiati circa il percorso, i pericoli e le opportunità che dovranno affrontare nel loro cammino verso l'Europa. Tutto questo permette ai rifugiati di far fronte alla mancanza di una conoscenza di prima mano e minimizza o addirittura evita gli eventuali pericoli lungo il cammino. Il viaggio via mare tra la Turchia e la Grecia è un esempio calzante. La stragrande maggioranza dei siriani è consapevole del fatto che lo stretto lembo di mare che separa i due stati è il tratto di viaggio più pericoloso. Trovare il trafficante "onesto" può essere difficile: i rifugiati che sono arrivati a de-

stinazione sani e salvi rimangono in contatto con i contrabbandieri, reindirizzando i potenziali clienti verso i trafficanti più affidabili.

Tuttavia, la conoscenza del percorso rimane limitata, e solo alcuni rifugiati hanno una piena consapevolezza dei rischi. Gli operatori umanitari che forniscono cure mediche per i richiedenti asilo che sbarcano sulle coste greche hanno riportato diversi casi di disidratazione, shock, e polmonite dal viaggio in mare. Il cammino che porta verso l'Europa richiede una particolare esperienza, adeguate connessioni sociali, mezzi di trasporto, e una chiara conoscenza della rotta che è difficile da ottenere solo dai racconti orali e dai gruppi di Facebook. Non c'è da stupirsi, quindi, che la maggior parte dei rifugiati incontrati lungo la rotta dei Balcani occidentali abbia ammesso che non si aspettava che il viaggio potesse essere talmente sconvolgente e pericoloso. Inoltre, basandosi quasi esclusivamente su informazioni che provengono da parenti ed amici che li hanno preceduti nel viaggio verso l'Europa, i siriani in genere diffidano di qualsiasi altra fonte di informazione. Questo crea evidenti problemi. Per esempio, in uno studio recente sulle tendenze migratorie dei richiedenti asilo siriani, REACH segnala come questo eccessivo affidamento sul passaparola fa sì che la gente si sposti in massa, senza prestare attenzione ai pericoli segnalati dalla comunità internazionale. La notte del 17 settembre, per esempio, oltre 5.000 persone varcarono il confine tra la Serbia e la Croazia attraverso il valico Sid-Tovarnik, nonostante i rapporti sulla presenza di mine.¹⁴

La diffusione di storie e dicerie sul rilassamento dei controlli alle frontiere nei paesi di transito ha contribuito a innescare un effetto di massa che ha avuto gravi ripercussioni negative sul coordinamento umanitario. Un leitmotiv nei discorsi di molti operatori umanitari impiegati lungo la rotta balcanica è stata la mancanza di coordinamento tra attori locali e le organizzazioni internazionali come l'UNHCR. Il personale delle ONG locali, la società civile e i volontari che hanno assistito i migranti nei paesi di transito hanno spesso lamentato la duplicazione degli sforzi e la mancanza di coordinazione tra le diverse realtà attive sul territorio. Per capire le ragioni di questi problemi si deve prendere in considerazione il numero dei migranti – i rifugiati siriani non sono l'unico gruppo ad avere utilizzato la rotta balcanica – e la natura della conoscenza trasmessa attraverso i loro racconti.

14 REACH. 2015. Migration trends & patterns of Syrian asylum seekers travelling to the European Union. Ginevra: Reach Initiative. <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=125> [4 December 2015]

Le storie che circolano tra i rifugiati siriani (così come tra altri gruppi di migranti) sono caratterizzate dalla velocità e l'immediatezza della condivisione. La loro circolazione in genere permette ai rifugiati di tenere il passo – almeno in parte – con la rapida evoluzione dei controlli di frontiera. La risposta all'emergenza fornita da organizzazioni internazionali altamente strutturate come l'UNHCR viaggia ad una diversa velocità. Fatica ad adattarsi ai cambiamenti repentini e rapidi delle traiettorie migratorie dei rifugiati, ed è di conseguenza più lenta a mettere in piedi un sistema di coordinamento centralizzato efficace. Questo è stato particolarmente evidente il 15 settembre 2015, quando i rifugiati siriani e altri migranti si sono accalcati in grandi numeri lungo il confine serbo-ungherese, vicino alla città serba di Horgos, dopo la decisione dell'Ungheria di chiudere il suo confine con la Serbia. Ci sono voluti solo pochi giorni ai rifugiati e migranti per aprire una nuova strada attraverso il confine Serbia-Croazia e riorganizzare così un flusso costante di persone verso l'Europa centrale e settentrionale; ci sono volute invece settimane intere alla comunità umanitaria per adattarsi al nuovo scenario.

A questo proposito, il contributo dei volontari della società civile è stato particolarmente rilevante. Pur non avendo le competenze tecniche e le risorse di altre organizzazioni più strutturate, questi gruppi di attivisti hanno mostrato una notevole capacità di rispondere alla crisi con immediatezza ed efficacia. Probabilmente il motivo è da ricercarsi proprio nella natura informale di questi gruppi che hanno condiviso un *modus operandi* molto simile a quella dei rifugiati stessi: utilizzando Facebook e altri social media per coordinarsi e trasmettere informazioni, hanno messo in piedi una risposta efficace in grado di far fronte ai rapidi cambiamenti del flusso migratorio.

6. CONCLUSIONE

Il 20 marzo 2016, l'UE firma un accordo con la Turchia per arginare l'arrivo dei rifugiati sul suolo europeo. Questo prevede che a partire dalla sua ratifica tutti i migranti che arrivano in Grecia irregolarmente siano espulsi in Turchia. L'accordo funziona nell'ottica di arginare l'immigrazione irregolare. In seguito anche alla chiusura dei confini dei paesi di transito lungo la rotta balcanica, si è infatti assistito ad un crollo di arrivi in Europa centrale e settentrionale. In Germania, per esempio, il numero di arrivi è sceso a poco più di 15.000, il livello più basso dal giugno 2014; un calo drastico soprattutto se lo si paragona al milione e passa di rifugiati – a

maggioranza siriana – registrati sul suolo tedesco.

L'accordo si colloca perfettamente all'interno della strategia europea verso la crisi siriana che ha sempre privilegiato l'idea di delegare a terzi la gestione dei rifugiati piuttosto che quella di accogliere in prima persona.¹⁵ Ci si dimentica però due cose. Innanzitutto, bollato da molti come vergognoso e inaccettabile, l'accordo tra EU e Turchia si basa sul riconoscimento di quest'ultima come "Paese terzo sicuro" dover poter ospitare persone in cerca di protezione internazionale. La Turchia adotta la Convenzione di Ginevra ma applica precise limitazioni geografiche a questa che di fatto escludono siriani e altri richiedenti asilo non europei dal riconoscimento dello status di rifugiato. Come tale, il livello di protezione fornito dalla Turchia non rientra assolutamente negli standard previsti dalla normativa comunitaria e dalla Convenzione di Ginevra. Ancora più importante è il fatto che la chiusura di una rotta – in questo caso quella balcanica – non comporta assolutamente l'esaurimento del flusso migratorio: una volta che una strada è chiusa, se ne apre un'altra. L'evoluzione dell'immigrazione irregolare nel bacino mediterraneo lo dimostra con chiarezza. La chiusura della rotta balcanica sta reindirizzando i richiedenti asilo e altri migranti irregolari lungo il corridoio del Mediterraneo centrale che dalle coste nordafricana porta alle sponde delle Europa meridionale. Inoltre, l'inasprimento dei controlli di frontiera espone generalmente i migranti a maggiori pericoli. Non è un caso infatti che il rischio di morire in mare sia aumentato ora che i flussi irregolari sono stati reindirizzati attraverso il più pericoloso corridoio centrale.

La risposta europea alla crisi siriana è stata inadeguata. Ad oggi, i paesi confinanti con la Siria ospitano quasi cinque milioni di rifugiati siriani; l'Europa da invece rifugio a solo 650.000 di loro. Anche se nel corso degli ultimi cinque anni l'UE ha incanalato un flusso costante di aiuti finanziari attraverso gli aiuti umanitari per la crisi siriana, la sua politica di contenimento è pericolosa in quanto minaccia la sicurezza dei siriani e la stabilità dei paesi di prima accoglienza. L'EU e i paesi membri dovrebbero adottare una serie di misure che facilitino il reinsediamento sul suolo europeo e la protezione temporanea – quest'ultima più facile da implementare rispetto al reinsediamento e, quindi, più adatta ad affrontare l'emergenza siriana. Tutto questo può essere fatto semplicemente rafforzando le norme e le

15 Achilli, L. 2015a. Syrian Refugees in Jordan, Migration Policy Centre Policy Brief, 2015/02, February, MPC-Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute. doi:10.2870/821248

politiche preesistenti: l'estensione della protezione temporanea per motivi umanitari per i rifugiati siriani (e non solo), l'espansione dei programmi di reinsediamento dei paesi europei, l'esenzione dei rifugiati siriani dall'obbligo del visto, e lo sviluppo di percorsi alternativi di legge per i richiedenti asilo – come il ricongiungimento familiare, le borse di studio, i programmi di formazione e la mobilità del lavoro. Ovviamente, non tutti i rifugiati siriani possono e vogliono trovare rifugio in Europa. Per motivi di sicurezza regionale è fondamentale trovare una soluzione più duratura alla crisi dei rifugiati siriani. L'unica vera soluzione è una risoluzione politica del conflitto siriano.

Parte prima

**I profughi e l'Europa:
contesto, tendenze e normative**

Premessa

Il problema della gestione dei flussi dei richiedenti asilo ha acquistato negli ultimi due anni un ruolo sempre più importante nella vita dell'Unione Europea, arrivando a mettere in discussione principi, come quello della libera circolazione, che sembravano solidi e soprattutto definitivamente acquisiti. D'altra parte, le dimensioni raggiunte dal fenomeno segnano una netta rottura rispetto alla situazione di qualche anno fa. Nel 2015 sono state infatti registrate nei 28 paesi dell'Unione 1.257.000 prime richieste di asilo, più del doppio del 2014 (563.000) e addirittura 4,8 volte di più di quante ne siano state presentate nel 2011 (263.000) nel corso delle primavere arabe.

Una crescita che ha messo in ginocchio un sistema che presentava, per altro, più di un punto debole. L'architrave dell'intero sistema di gestione dei flussi dei richiedenti asilo è infatti il Regolamento di Dublino che attribuisce l'onere della presa in carico al primo paese dell'Unione attraversato ma che, molto spesso, non è la meta desiderata da persone che hanno già in Europa familiari o conoscenti. Inoltre, i paesi posti ai confini marittimi o terrestri dell'Unione non sono in genere quelli economicamente più solidi e hanno sistemi di protezione meno generosi di altre realtà, dove è infatti da tempo consolidata la presenza di ampie collettività originarie delle zone di maggiore provenienza dei richiedenti asilo. Pensare che i paesi di confine possano sobbarcarsi tutto il peso delle migrazioni forzate dirette verso l'Unione Europea è evidentemente del tutto irrealistico e il sistema è infatti entrato in crisi profonda, nel momento in cui il fenomeno ha raggiunto i livelli degli ultimi anni. Nel 2015, ad esempio, gli arrivi in Grecia, attraverso la rotta del Mediterraneo orientale, sono stati 885.000, una cifra chiaramente ingestibile per un paese di neanche 11 milioni di abitanti e in condizioni di grande difficoltà economica.

Il peggioramento di diversi conflitti in molte aree prossime all'Europa ha determinato direttamente questa crescita nel numero di arrivi. Complessivamente, nel mondo le persone sotto protezione internazionale, comprese quelle rimaste all'interno del proprio paese (Internally Displaced Persons, o IDP) sono infatti passate dai 37,5 milioni del 2005 ai 60 milioni del 2015, con una crescita di 22,5 milioni in appena dieci anni. Alle tradizionali aree di crisi, quali l'Afganistan, l'Iraq, il Sudan e l'Eritrea,

si è aggiunta in questi ultimi anni la Siria (il cui caso è approfondito in questo ebook), dove il conflitto è ancora lontano dal trovare una soluzione negoziale, dopo aver provocato la fuga dalle proprie case di quasi la metà dei 23 milioni di abitanti del paese. Il caos libico, seguito all'intervento occidentale che ha portato alla caduta del regime di Gheddafi, ha creato poi la situazione ideale per le attività dei trafficanti di esseri umani, proprio sulle coste del Mediterraneo di fronte alla nostra Sicilia. Sviluppi di questo tipo dimostrano tutti i limiti di qualsiasi politica migratoria, nel cui ambito non si potrà mai trovare una soluzione soddisfacente a problemi di questa entità e di questa natura, ma richiamano direttamente le responsabilità dell'intera comunità internazionale. È questa, infatti, che dovrebbe farsi carico di trovare le risposte che permettano di por fine a conflitti che, in alcuni casi, vanno ormai avanti da decenni.

Non bisogna poi dimenticare che la distinzione tra migranti forzati e cosiddetti migranti economici non è sempre facile da stabilire, in molte situazioni concrete alle difficoltà economiche possono infatti aggiungersi persecuzioni per motivi etnici o religiosi, situazioni di conflitti o problemi di natura ambientale. In questo senso, la situazione più difficile è sicuramente quella dell'Africa subsahariana, in cui le difficoltà politiche, economiche e sociali si sommano a una dinamica demografica di straordinaria crescita. Secondo le proiezioni delle Nazioni Unite, da qui al 2050 la popolazione di questa parte del mondo appare destinata ad aumentare di un miliardo e 169 milioni, passando dai 962 milioni attuali ai 2 miliardi e 123 milioni di metà secolo. Di questo aumento eccezionale, 658 milioni riguarderanno la popolazione in età lavorativa che è la parte più direttamente coinvolta nei flussi migratori. Siamo di fronte a processi che l'Europa deve iniziare ad affrontare con grande impegno se non vuole rischiare di essere travolta da dinamiche che avvengono a non molta distanza del nostro cortile di casa.

D'altra parte, per l'Europa il problema dei profughi non è certo nuovo. I conflitti nella ex Jugoslavia e nell'area del Caucaso lo hanno drammaticamente riportato all'attenzione dell'opinione pubblica continentale all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, ma tutta la storia europea del Novecento è in realtà costellata di esodi forzati, scambi di popolazione tra un paese e l'altro e persecuzioni etniche. Dalle guerre balcaniche ai due conflitti mondiali, le migrazioni forzate per effetto diretto degli eventi bellici o come risultato degli accordi di pace rappresentano, con ogni probabilità, la parte più consistente dei flussi migratori europei dell'ultimo

secolo. La novità attuale è che non siamo più in presenza di un fenomeno prevalentemente continentale, ma di flussi che provengono in larga misura dall'Asia e dall'Africa.

Gli sviluppi di questi ultimi due anni hanno comunque messo in luce tutti i limiti del sistema europeo di gestione delle migrazioni forzate, anche se per arrivare a una soluzione veramente duratura sarebbe necessario un impegno di tutta la comunità internazionale, che porti alla fine dei diversi conflitti che da tempo insanguinano molti paesi del Medio Oriente e dell'Africa. Resta però la necessità di avere una politica migratoria dell'Unione Europea più realistica, che tenga conto della necessità di una più equa ripartizione del peso tra i paesi membri e che consideri con la dovuta attenzione gli sviluppi della situazione nelle aree più prossime al nostro continente. Un percorso che, in questi mesi si è avviato, sia pur con inevitabili difficoltà e contraddizioni, e di cui il recente accordo con la Turchia rappresenta un discutibile ma significativo esempio. D'altra parte, la necessità di trovare un bilanciamento in tema d'asilo tra diritti individuali e diritti degli stati non è certo un tema nuovo per l'Europa, ma che andrebbe affrontato con una discussione aperta attenta anche a trovare nuove strade e nuove modalità di intervento.

Publicato il 15 aprile 2016

La questione dei profughi e l'Europa

MASSIMO LIVI BACCI

Fino a non molti anni fa la questione migratoria era relativamente chiara in teoria, anche se molto complessa sul campo. Con quali politiche migratorie gestire le pressioni determinate dalla domanda e dall'offerta di lavoro? Quanti e quali migranti ammettere? Come ridurre al minimo l'irregolarità? In che modo gestire i processi di integrazione? Su questi temi, i paesi Europei – e l'Italia – si sono confrontati e divisi e l'Unione Europea si è limitata a coordinare aspetti di contorno, lasciando in capo ai singoli paesi la gestione dei flussi, senza alcun coordinamento (art 79.5 del TFUE). Va da se che questa limitazione è stata (ed è) una mina vagante per il corretto funzionamento di un mercato del lavoro unico e per la libera circolazione nello spazio europeo. Tuttavia, in tempi di stabilità, non si è sentita la necessità di un migration compact di natura analoga al fiscal compact faticosamente raggiunto durante la crisi. Ma a partire dal 2011, quando l'instabilità ed i conflitti che avevano epicentro in Afghanistan e in Iraq sono giunti sulle rive del Mediterraneo, le cose sono improvvisamente mutate. L'ondata dei profughi ha lambito e poi sommerso i confini dell'Europa, mescolandosi ai flussi di irregolari, ed è apparsa evidente la debolezza, l'impreparazione e la frammentazione dell'Europa nel fronteggiare la nuova, eccezionale situazione.

PROFUGHI E RIFUGIATI IN EUROPA: UN FENOMENO ANTICO...

Nel 2015, secondo le stime di Eurostat, i richiedenti asilo sono stati 1.321.000, più del doppio dei 627.000 del 2014, il triplo dei 431.000 del 2013 e il quadruplo dei 335.000 del 2012. Un aumento travolgente (pur se nei primi due mesi del 2016, i 180.000 richiedenti appaiono in flessione rispetto al picco dei mesi precedenti), dovuto in larga parte alla crescita dei profughi Siriani nelle rotte del Mediterraneo orientale e dei Balcani. Vale la pena ricordare, però, che un afflusso così elevato non è poi cosa nuova in terra di Europa. “La prima guerra mondiale causò flussi di rifugiati senza precedenti, a causa del ridisegno dei confini dei nuovi Stati volti a creare popolazioni più omogenee per mezzo di un “unmixing” etnico. La

dislocazione di più di due milioni di Tedeschi, Polacchi e Ungheresi fu seguito dalla deportazione di massa di Greci e Armeni, tra gli altri. E in risposta a queste crisi umanitarie la Lega delle Nazioni creò un Alto Commissariato per i Rifugiati, col mandato specifico di assistere un numeroso flusso di Russi in fuga dalle loro terre per la rivoluzione, la guerra e la fame¹. Il secondo dopoguerra determinò il rientro nei nuovi confini della Germania di oltre 12 milioni di profughi Tedeschi dai territori annessi dalla Polonia, dalla Russia, dalla Cecoslovacchia, e creò 2 milioni di rifugiati Polacchi espulsi dai territori orientali del paese annessi dalla Russia, oltre ad altri numerosi movimenti di profughi di minore entità (Finlandesi dalla Russia, Ungheresi dalla Slovacchia, Italiani dalla Jugoslavia). In tempi più recenti, la guerra civile nella ex-Jugoslavia iniziata 1992 determinò, prima degli accordi di Dayton del 1995, oltre 400.000 profughi dalla Bosnia e dalla Croazia, in parte preponderante accolti in Germania. La maggioranza di questi, negli anni successivi, rientrò nelle terre di origine. Infine la guerra del Kosovo, del 1998-99, creò oltre 700.000 profughi verso i paesi confinanti, soprattutto Albania e Macedonia, nella maggior parte rientrati ad ostilità finite.

...MA IN FORME ASSAI DIVERSE

La nuova ondata di profughi e richiedenti asilo, se non più numerosa di altre del passato, ha tuttavia caratteristiche estremamente differenti. In primo luogo, le ondate novecentesche furono la conseguenza di guerre e conflitti avvenuti in Europa, con attori Europei. Europei i paesi in conflitto, Europei i paesi di origine ed i paesi di destinazione dei profughi. Potremmo dire, con qualche cinismo, che si trattò di una questione “interna” all’Europa, anche se le sofferenze delle centinaia di migliaia, dei milioni di profughi, sono della stessa natura indipendentemente dall’origine. Oggi i profughi non sono più Europei, ma Asiatici ed Africani e provenienti non più da paesi contigui, ma da paesi lontani o lontanissimi. I flussi, poi, sono di natura mista, formati in parte forse prevalente da individui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese” (art. 1a della Convenzione di Ginevra). Ma sono flussi composti anche da persone

1 T.J. Hatton, *Refugee and Asylum Migration to the OECD: A Short Overview*, IZA DP No. 7004, November, 2012, p.2

che fuggono la povertà, l'instabilità, l'arretratezza (migranti economici). Discernere gli uni dagli altri non è agevole e a volte è impossibile, come fanno le Commissioni incaricate di vagliare le domande di asilo. Un altro aspetto che rende assai diversi i flussi attuali da quelli novecenteschi sta nel continuo mutare delle rotte e delle modalità d'ingresso, in un mondo sempre più interconnesso e mobile, con mezzi di comunicazione sempre più veloci e flessibili.

LE CONSEGUENZE DEMOGRAFICHE DELL'AFFLUSSO DI PROFUGHI...

Molti si domandano se l'attuale afflusso di profughi (includendo dunque anche chi veramente profugo non è, e non avrebbe titolo all'asilo) non sia destinato ad alterare significativamente la demografia del continente. È una domanda legittima, soprattutto se gli ingressi in Europa dovessero continuare al ritmo degli ultimi mesi. Si consideri anzitutto che il flusso netto migratorio nel continente – secondo le stime delle Nazioni Unite – è stato dell'ordine di un milione e mezzo all'anno, nell'ultimo quindicennio. Teniamo in conto anche la debolezza demografica dell'Europa che, in assenza di immigrazione, perderebbe circa il 10 per cento (attorno a 70 milioni) della popolazione attuale tra oggi e la metà del secolo. Supponendo un flusso annuale di 1 milione di profughi per un periodo di 5 anni, gli effetti a lungo termine sarebbero abbastanza modesti rispetto ai vuoti che si andranno creando nella popolazione del continente, anche perché il potenziale di crescita di questi nuovi Europei sarebbe relativamente basso. E questo sia perché la loro più alta natalità (si stima che il numero medio di figli delle Siriane sia dell'ordine di 3,2) è destinata a convergere con quella propria dei paesi ospitanti; sia perché la composizione per genere dei profughi è fortemente squilibrata a favore degli uomini (i quattro quinti dei migranti adulti), anche se destinata poi a riequilibrarsi con i gradualmente ricongiungimenti familiari. Infine è presumibile che una quota non trascurabile dei profughi possa rientrare nei paesi di origine, una volta vi si fosse normalizzata la situazione.

... E QUELLE ECONOMICHE

L'accoglienza dei profughi costa: arrivano senza niente ed hanno bisogno di tutto. Anche le procedure di espulsione di coloro che non hanno diritto all'asilo o alla protezione costano caro. Si stima che, in Europa, il costo del primo anno di un rifugiato sia compreso tra 8.000 e 12.000 euro.

La Germania in risposta allo svilupparsi della crisi dei rifugiati ha programmato – per il 2016 e il 2017 – una spesa pubblica aggiuntiva pari allo 0,5% del PIL per l'accoglienza e l'integrazione nel mercato del lavoro; l'Austria ha messo sul piatto l'equivalente dello 0,3% del PIL, la Svezia il triplo, con lo 0,9%. L'aiuto della Turchia ai profughi Siriani, nel 2014, è ammontato allo 0,8% del PIL². Sono cifre importanti, se si pone mente ai travagli del nostro Paese nello spostare, nel nostro bilancio, anche minime frazioni del prodotto. Tuttavia i profughi, una volta concesso l'asilo, possono entrare nel mercato del lavoro, uscire gradualmente dall'assistenza pubblica, diventare autonomi, e contribuire all'economia di un paese. Naturalmente la velocità di entrata nel mercato del lavoro dipende dalle caratteristiche personali, dalla formazione, dalle condizioni del mercato del lavoro e da molti altri fattori ancora. Tuttavia alcune analisi rivelano che questo processo è abbastanza veloce: in Canada e Svezia tra i due terzi e i tre quarti dei rifugiati, dopo quattro anni, non dipendono più dal sostegno pubblico. Si tratta, certo, di paesi bene organizzati, con ottimi sistemi di welfare ed i risultati non sono generalizzabili. Ma le buone politiche, però, possono essere imitate e utilmente trasferite in contesti diversi. E, alla lunga, il costo iniziale dei rifugiati può tradursi in un apporto positivo alla società che li ospita.

² How will the Refugee Surge affect the European Economy?, "Migration Policy Debates", n. 8, November 2015, OECD, Parigi

Publicato il 22 giugno 2016

Politiche dell'asilo: una prospettiva storica

GIUSEPPE SCIORTINO

La colpa, se di colpa si può parlare, è antica almeno quanto il trattato di Augusta. Sovrani e ambasciatori, lì convenuti nel settembre del 1555, erano alle prese coi problemi generati dalla riforma protestante. Li affrontarono stabilendo una serie di principi che sono ancora con noi. Riconobbero ai sovrani il diritto di intervenire non solo sulle tasche, ma anche sulle teste, dei loro sudditi (*ius reformandi*) per renderli simili a loro. Stabilirono anche – primo nucleo della libertà di coscienza (e di tutte le libertà civili che da questa discendono) – che chi non voleva essere così riformato aveva il diritto di muoversi verso nuove terre (*ius emigrandi*). Quello a cui non pensarono fu introdurre uno *ius immigrandi*. I sovrani potevano accettare coloro che abbandonavano il proprio paese, ma non erano tenuti a farlo.

I CONFINI DEL LIBERALISMO

Cinquecento anni dopo, come dimostra l'articolo 13 della dichiarazione dei diritti umani dell'ONU (1948), è ancora così. Esiste un diritto ad uscire dal proprio paese, ma non un diritto ad entrare in un altro. I convenuti ad Augusta avevano, peraltro, ragioni migliori delle nostre per ignorare il problema. Vivevano in un mondo nel quale i sovrani competevano attivamente per attirare e accogliere nuovi sudditi. Concedevano spesso agli stranieri un trattamento di favore: meno tasse, più autonomia, terre gratis. A partire dalla rivoluzione francese, una delle prime richieste delle popolazioni che cominciano a pensarsi come nazione fu proprio l'abolizione dei privilegi degli stranieri. Sin dall'inizio, liberalismo interno ed esterno non vanno necessariamente d'accordo.

Facciamo un salto nel tempo. A partire dal Belgio (1833), si diffonde in tutta Europa l'idea dell'asilo non come atto discrezionale giustificato dalla ragione di stato bensì come diritto dello straniero, parte naturale e integrante di un ordinamento liberale. Non si trattava di garantire l'ingresso sul territorio, perché sia esuli sia lavoratori non incontravano all'epoca

molti problemi a farlo. Asilo all'epoca voleva dire essenzialmente la garanzia di non essere espulsi verso il proprio paese. È la base dell'epopea romantica degli esuli nazionali, anarchici e socialisti, Mazzini e Marx a Londra e *Addio Lugano Bella*. Gli ultimi in Europa a dotarsi di norme di questo tipo saranno i parlamentari della repubblica di Weimar, pochi mesi prima dell'avvento del nazismo.

Questa congruenza di liberalismo interno ed esterno, di diritti dei cittadini e diritti dei perseguitati apparve all'epoca un naturale sviluppo dello spirito dei tempi. Era in realtà tutto il contrario: andava contro alcuni importanti processi che stavano trasformando la struttura stessa della società globale. Che avrebbero aumentato la domanda di ingressi (da alcune aree) e ridotto l'offerta (in altre). A partire dall'ottocento assistiamo infatti a una crescita straordinaria delle diseguaglianze tra le aree del pianeta, all'avvento delle guerre totali e al diffondersi di aspettative globali di mobilità sociale. Con una conseguente crescita della domanda di ingressi. Contemporaneamente, nei paesi liberali, ci sono i processi di nazionalizzazione delle masse (che richiedono un qualche privilegio dei nativi sui nuovi arrivati), di democratizzazione (e le opinioni pubbliche sono raramente espansive in materia di immigrazione) e la nascita del welfare state (che, al contrario del mercato, è per definizione chiuso). Quando, a partire dalla rivoluzione russa, i flussi di profughi diventano un fenomeno di massa, si scopre che liberalismo interno e liberalismo esterno possono facilmente entrare in collisione.

IL REGIME INTERNAZIONALE DELL'ASILO

Facciamo un altro salto nel tempo. 1945-51. Nelle costituzioni europee postbelliche vengono introdotte norme molto generose sull'asilo (quella italiana è all'articolo 10). In Europa occidentale sono insediati milioni di persone (rifugiati, apolidi, *displaced persons*, reduci ed esuli) che le fonti ufficiali dell'epoca definiscono discretamente come «popolazione in eccesso», gente che va trasferita da qualche altra parte. C'è chi vuole – l'ILO – un regime internazionale che regoli il movimento dei migranti a qualunque titolo (salvo naturalmente i non-bianchi, che sono ancora sudditi coloniali). C'è chi – praticamente tutti i governi – non ne vuole nemmeno sentire parlare. Si giunge a una mediazione incentrata su sei punti: (1) rifugiati e migranti sono due specie distinte; (2) i rifugiati hanno diritto alla protezione, i migranti no; (3) Questa protezione interviene solo e soltanto quando gli espulsi si trovano all'esterno del paese che li perseguita; (4) il diritto va provato individualmente, non, come in precedenza, su basi

collettive; (5) nessun paese può respingere o deportare uno straniero che si troverebbe in pericolo nel paese in cui viene respinto o deportato; (6) il rifugiato deve esercitare il proprio diritto nel primo paese sicuro che attraversa.

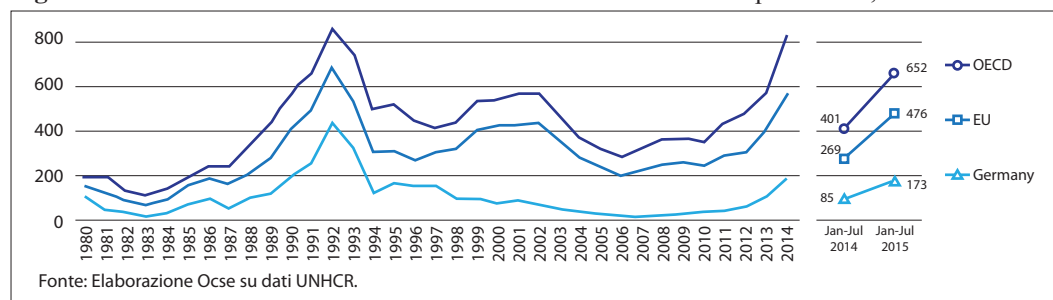
È la nascita di un regime internazionale dell'asilo, forse imperfetto ma decisamente più robusto di quello che regola ogni altro flusso migratorio. Rappresenta un importante tassello della rinascita post-bellica. E democrazia interna e liberalismo esterno risultano di nuovo (grossomodo) allineati.

Per molto tempo, il termine rifugiato porterà alla mente quasi soltanto i malcapitati vittime dello *ius reformandi* dei nuovi sovrani, in Asia e Africa. Il problema in Europa sembra risolto. A guardare la cosa dal 2016, è facile accorgersi che la stabilità di quel regime in Europa era dovuto a una serie di «fortunate» condizioni geopolitiche: l'efficacia della cortina di ferro, la fame di lavoratori stranieri durante i trenta anni gloriosi del miracolo economico europeo (molti dei quali avrebbero potuto qualificarsi *anche* come rifugiati ai sensi della convenzione), il divieto di emigrazione dai paesi post-coloniali, la guerra fredda che teneva le opinioni pubbliche in ostaggio dell'esigenza di mostrare fattivamente la solidarietà del mondo libero (o, viceversa, dell'internazionalismo proletario). Quando, dopo la crisi petrolifera, i paesi europei decidono di limitare l'immigrazione, si accorgono rapidamente che il numero dei potenziali rifugiati potrebbe facilmente superare quando sembra economicamente e politicamente disponibile.

TAMIL A BERLINO

In Europa, le politiche di asilo hanno cominciato a scricchiolare negli anni '80. I numeri crescono, dalle decine alle centinaia di migliaia (Figura 1). Soprattutto cambia la percezione dei rifugiati

Figura 1. Numero dei nuovi richiedenti asilo tra il 1980 e il 2014 nei paesi Ocse, UE e Germania



Qui bisogna chiarirsi: non è affatto detto che i rifugiati attuali siano effettivamente «diversi» da quelli che popolavano l'Europa in rovina, tra il '17 e il miracolo economico. I resoconti dei grandi invasi dell'epoca sono abbastanza simili a quelli che abbiamo letto l'estate scorsa sulle spiagge di Idomeni, i fili spinati di Röske o la «giungla» di Calais. Di sicuro, vengono percepiti in modo diverso. Spesso non sono europei. Fuggono da conflitti che appaiono incomprensibili, alieni alle fratture politiche europee. Immaginare un loro ritorno in patria al cessare degli eventi bellici è arduo, visto che provengono da conflitti pluridecennali e apparentemente insolubili (si pensi all'Afghanistan o all'Eritrea). Spesso non sono né cristiani né socialisti. Molto spesso sono poveri, con difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro asfittico dell'Europa post-shock petrolifero.

La Germania, alle prese con l'improvviso arrivo di gruppi di Tamil dallo Sri Lanka, è il primo paese che sviluppa, nei primi anni '80, una politica che si propone di salvare l'idea dell'asilo come un diritto individuale, rendendo più difficile la possibilità del suo esercizio. Questo può essere fatto soltanto riducendo il numero di potenziali richiedenti asilo che riescono a entrare sul territorio del paese ricevente. Si introduce quindi l'obbligo di visto per i cittadini di quel paese, in modo da filtrare gli arrivi in ambasciata. Peccato che subito dopo la DDR, che all'epoca esiste ancora, cominci a pubblicizzare sui giornali locali la possibilità di arrivare a Berlino est senza visto. In modo da fare, qualche minuto dopo, domanda a Berlino ovest. Occorrerà un accordo con la DDR che, in cambio di generosi contributi, uniformi le politiche dei due stati. Ci si accorge che questa politica può funzionare solo se adottata in modo coordinato dagli stati contigui.

UN REGIME EUROPEO PER L'ASILO

Questa consapevolezza diventa l'architrave degli accordi di Schengen (libera circolazione all'interno in cambio di maggiori controlli verso l'esterno) e di Dublino (il primo stato europeo attraversato da un richiedente asilo è responsabile della sua protezione). È la nascita di quello che in gergo si chiama regime europeo dell'asilo. Salverà il principio dell'asilo come diritto individuale, e riuscirà a migliorare sensibilmente le condizioni del suo esercizio in molti paesi europei. Ma ridurrà sensibilmente i numeri grazie all'uso sistematico degli obblighi di visto per i paesi produttori dei rifugiati, l'introduzione di sanzioni ai vettori, il rafforzamento dei controlli di frontiera. Soprattutto, si comincia a fare un ricorso sistematico ai doveri dei «primi» paesi sicuri, responsabili delle domande di asilo di coloro che li attraversano.

Si tratta di riforme controverse, ma sicuramente efficaci: il numero di domande d'asilo in Europa, dopo il picco del 1991-92, scende sotto le 200.000 domande annue. Molti sono i chiamati, pochi gli eletti. E l'asilo esce di nuovo dalle prime pagine.

La stabilità di questo regime è tuttavia basata su due presupposti geopolitici destinati ad incrinarsi. Il primo è la disponibilità dei paesi confinanti con l'UE a fare la loro parte, magari utilizzando proprio il loro essere non troppo liberali, per prevenire arrivi di massa alle frontiere esterne dell'unione. Disponibilità, come quella della DDR, che deve sempre essere negoziata in modo più o meno nobile. Tanto più che il regime europeo produce inevitabilmente proprio in quei paesi un folto gruppo di potenziali rifugiati «in orbita», già fuori dal proprio paese ma privi di qualunque prospettiva d'inserimento, anche solo a medio termine, nei paesi di transito. Nel loro caso, il confine tra rifugiato e migrante economico è inevitabilmente labile. Sono, esattamente, come gli europei per i quali venne formulata la convenzione di Ginevra, «popolazione in eccesso», con poco da perdere e tutto da guadagnare anche dalla più vaga speranza di un futuro in Europa. Il secondo è interno al sistema stesso: l'accordo di Dublino è una tipica politica di *beggar-thy-neighbor*, quelle che vengono spesso tradotte in italiano come politiche rubamazzo. Dopo Schengen (1985), infatti, i «primi» paesi sicuri sono, in linea di principio, solo quelli che presiedono i confini esterni dell'Unione. Cioè proprio i paesi che hanno una tradizione minore nella gestione dell'asilo (l'Italia ha aderito pienamente alla convenzione di Ginevra solo nel 1990), un'infrastruttura più fragile e un'esperienza di gestione dell'immigrazione più recente e controversa. Nessuno dei paesi tradizionalmente ricettori di rifugiati, al contrario, è un primo paese di asilo. A questo si aggiunge il fatto che i rifugiati stessi non sono (per fortuna loro) privi di una propria soggettività. Cosa che li spinge a recarsi non in «Europa», bensì in quei paesi europei dove hanno già legami familiari (spesso il viaggio lo hanno pagato i parenti), dove i servizi funzionano meglio, dove il mercato del lavoro offre qualche prospettiva. Nessuno dei paesi esterni soddisfa queste caratteristiche. Quelli che vengono chiamati in Europa «primi paesi sicuri» sono, dal punto di vista dei rifugiati, soprattutto paesi di transito. E, per poterlo fare, hanno bisogno soprattutto di non essere «protetti» in quei paesi, cosa che renderebbe impossibile spostamenti successivi.

Visto che Dublino non prevede alcuna forma vincolante di condivisione dei costi e nessuno schema di redistribuzione dei rifugiati sul territorio

europeo, il regime europeo dell'asilo è inevitabilmente attraversato da tensioni tanto sotterranee quanto severe. Si veda il caso degli stati «esterni» con frontiere marine. Se non pattugliano le acque del Mediterraneo, si rendono responsabili di centinaia di morti. Se lo fanno respingendo coloro che sono sui natanti nel paese da cui provengono, generalmente assai poco liberale, vengono (giustamente) condannati dalla Corte europea (sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 2012), se li salvano portandoli nelle proprie acque territoriali, come durante l'operazione *mare nostrum*, vengono accusati di favorire l'immigrazione irregolare. Né questo dilemma si esaurisce all'arrivo sul territorio: se i paesi esterni rispettano le regole europee ed identificano i migranti sbarcati, diventeranno responsabili delle loro domande di asilo (nonché di ciò che avviene quando si cerca di identificare coattivamente grandi numeri di individui che fanno attivamente resistenza). Se non lo fanno, consentendogli di fatto di recarsi in altri paesi europei per presentare lì la loro domanda, diventano responsabili della violazione delle regole di Dublino, e sono sanzionabili in base a queste (sia l'Italia sia la Grecia sono oggetto di una procedura di infrazione su questi temi).

LA CRISI DEL 2015. E QUELLA DEL 2016

Facciamo un altro salto nel tempo, per arrivare agli ultimi anni. La Libia è uno stato fallito, e gli altri paesi della sponda sud non stanno troppo bene. La crisi mediorientale è cresciuta di intensità, con 4.8 milioni di rifugiati nei paesi confinanti (Turchia, Libano e Giordania). Paesi relativamente poveri che hanno altissime percentuali di rifugiati sulla popolazione. E che ricevono dalla cooperazione internazionale molto meno di quello che sarebbe necessario. Nel 2014, le richieste di finanziamento dell'UNHCR per la crisi siriana sono state soddisfatte solo al 40%. Il che vuol dire campi profughi più fatiscenti, scuole che chiudono, ospedali sempre più precari. Sempre nello stesso anno, il World Food Program è stato costretto, sempre a causa della carenza di sostegno, a ridurre le distribuzioni alimentari ai profughi a 13.50 USD *al mese*. Non è sorprendente che la mobilità dei rifugiati verso l'Europa sia aumentata. Sarebbe stato, al contrario, sorprendente se non l'avesse fatto.

Il problema è che questi cambiamenti geopolitici si sono scontrati con un sistema europeo dell'asilo che vi ha risposto rafforzando l'approccio adottato più di venti anni prima. Quando, nel 2013, la corte europea di giustizia ha stabilito (giustamente) che la Grecia non poteva essere conside-

rata un paese sicuro perché non garantiva standard minimi di accoglienza ai rifugiati che vi arrivavano, l'ha trasformata immediatamente nel paese ideale da attraversare. Ne è seguito l'aumento dei flussi e la rincorsa tra stati europei a costruire muri coi propri vicini. Lungi dall'essere sorprendente, è una mera conseguenza delle regole di Dublino.

La crisi è stata (temporaneamente?) risolta ricorrendo nuovamente al principio del primo paese sicuro, grazie all'accordo con la Turchia. Dato il fallimento del pur minimale piano di redistribuzione dei rifugiati tra i paesi europei, questo accordo è sostanzialmente inevitabile. Resta da vedere se le stesse dinamiche non si riprodurranno rapidamente a Lampedusa, dove le possibilità di un accordo simile con la Libia sembrano al momento minime.

È sicuramente la peggiore delle politiche, ad eccezione delle altre. Che poi sarebbero due. Quella invocata dal populismo di destra di una completa chiusura, che avrebbe come esito la fine di un ordine internazionale dal quale molte cose, incluso il benessere economico della popolazione europea, dipendono. E quella del populismo di sinistra che predica l'abolizione delle frontiere dimenticando di menzionare che questo richiederebbe la fine di ogni intervento redistributivo nonché, visto che essa andrebbe imposta a una popolazione assai recalcitrante, una sospensione della democrazia.

Guardata in prospettiva storica, la «crisi» dell'estate del 2015 (e quella presumibile dell'estate del 2016) non ha rappresentato un evento misterioso o inatteso. È stata l'epifania della difficoltà a cui si va incontro quando si cerca di proteggere un ordinamento liberale esterno dall'impopolarità, ricorrendo a pratiche di controllo migratorio che ne restringono fattualmente l'accesso. Rischiando continuamente di trasformare i diritti in mera retorica, o i meccanismi di controllo in mere finzioni. Non è affatto detto che tutti i problemi abbiano soluzioni.

Pubblicato il 12 febbraio 2016

Le nuove migrazioni in Europa e nel Mediterraneo

RAIMONDO CAGIANO DE AZEVEDO, ANGELA PAPARUSSO

L'EUROPA E IL MEDITERRANEO.

L'Europa è sempre stata terra di migrazioni: come origine di flusso di espatrio e come destinazione di persone in cerca di miglior vita. Ed in essa il Mediterraneo è stato centro di molte fasi di civilizzazione proprio come area di movimento e di incrocio di popoli e di persone.

In particolare, il Mediterraneo oggi rappresenta una “regione migratoria” (Schmoll, Thiollet e Wihtol de Wenden, 2015), al centro della quale si colloca la frontiera di Schengen, la frontiera esterna dell'Unione Europea (Ue), controllata da muri (ad esempio, Ceuta e Melilla, Grecia e Turchia, Bulgaria e Turchia) e dalla necessità di dotarsi di un visto per coloro che desiderano attraversarla. Alcuni paesi europei sono, più di altri, destinazione dei movimenti migratori che si sviluppano nel Mediterraneo: la Germania (7.011.811), il Regno Unito (5.047.653), l'Italia (4.922.085), la Spagna (4.677.059) e la Francia (4.157.478), per numero di residenti stranieri; la Germania (202.815), la Svezia (81.325), l'Italia (64.625), la Francia (64.310), l'Ungheria (42.775) ed il Regno Unito (33.010), per numero di richieste d'asilo, secondo i dati Eurostat del 2014. Attualmente, i richiedenti asilo provengono principalmente da Siria (49%), Afghanistan (21%), Iraq (8%) ed Eritrea (4%).

Le principali rotte migratorie verso l'Ue sono quattro e si concentrano, appunto, quasi tutte in questa regione: la prima è quella del Mediterraneo centrale, che parte dall'Africa settentrionale, in particolare dalla Libia, e viene percorsa dalle persone in fuga dai paesi dell'Africa sub-sahariana e dal Medio Oriente; la seconda è quella del Mediterraneo orientale, che va dalla Turchia verso la Grecia, la Bulgaria e Cipro; la terza è quella del Mediterraneo occidentale, che va dall'Africa settentrionale alla Spagna; ed infine la rotta balcanica, per entrare in Europa dal Kosovo, dall'Afghanistan e dalla Siria (cfr. Ministero dell'Interno, 2015).

LE RISPOSTE E I PROVVEDIMENTI ADOTTATI DAL 2013 AD OGGI

Dopo il dramma di Lampedusa dell'ottobre 2013, dove 366 migranti hanno perso la vita e dopo molte altre analoghe tragedie, la capacità dell'UE di prendersi carico in maniera solidale e sostenibile – e dunque nel rispetto dei diritti fondamentali – dei movimenti migratori nel Mediterraneo, ha mostrato alcune fragilità. L'Italia, Malta e la Grecia, più di tutti, hanno avvertito la mancanza della solidarietà europea. A seguito dello sconcerto provocato dalla tragedia di Lampedusa, il governo italiano, guidato da Enrico Letta, ha autorizzato un'operazione militare ed umanitaria nel Mediterraneo centrale, denominata *Mare Nostrum*, destinata a soccorrere i naufraghi e a lottare contro i trafficanti di migranti. Questa operazione non ha, tuttavia, impedito l'afflusso di nuovi migranti e quindi di nuovi decessi in mare. Per questo motivo, la presidenza italiana nel secondo semestre del 2014 è riuscita a far adottare al Consiglio di Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'ottobre 2014 un approccio strategico europeo, volto a migliorare la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo centrale. Tale approccio si sarebbe dovuto impennare attorno a tre assi: la cooperazione con i paesi terzi, il rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, e quindi dell'Agenzia FRONTEX, e l'implementazione di misure nazionali tese a mettere in pratica il regime dell'asilo comune. Tuttavia, la solidarietà europea, a lungo evocata dall'Italia, si è realizzata sostanzialmente negli sforzi, soprattutto finanziari, dell'Agenzia FRONTEX, nata nel 2005 con il compito di assistere gli Stati membri dell'UE nelle operazioni di controllo delle frontiere esterne comuni, marittime, terrestri ed aeree. Sempre sulla medesima scia, il 1 novembre 2014, l'UE ha lanciato l'operazione *Triton*, per rafforzare il controllo delle frontiere nel Mediterraneo centrale con il pattugliamento a 30 miglia dalle coste italiane. *Triton*, che ha visto il progressivo smantellamento dell'operazione italiana *Mare Nostrum*, fa parte sempre dell'Agenzia FRONTEX. Anche la Grecia è stata assistita dall'Ue, con l'inaugurazione dell'operazione *Poseidon*, il 1 febbraio 2015. Il 23 aprile 2015, il Consiglio europeo ha triplicato i budget di entrambe le operazioni, da 2,9 a 9 milioni di euro mensili. Sebbene non escludano degli interventi di salvataggio in mare, in applicazione delle leggi di diritto internazionale, queste operazioni si sviluppano in prossimità delle coste europee e non di quelle dei principali paesi di partenza dei rifugiati; questo ha suscitato le preoccupazioni di molte ONG e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), che si sono interrogati sui rischi di aumento del numero dei decessi in mare.

IN CERCA DI PIÙ RISPOSTE EUROPEE... CHE NON SEMPRE ARRIVANO

Per rafforzare ulteriormente la solidarietà europea alle frontiere esterne dell'UE, sono state offerte varie soluzioni. Il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha suggerito di aumentare ulteriormente i finanziamenti per FRONTEX, attraverso dei contributi aggiuntivi da parte degli stati membri europei. Lo sviluppo di frontiere intelligenti (*'Smart Borders Package'*), in grado di intercettare coloro che entrano e soggiornano irregolarmente nello spazio Schengen e quindi oltre la durata del proprio visto, e di darne tempestiva notizia ai paesi di origine, è stato oggetto di un progetto pilota condotto nel 2015, di cui è ancora al vaglio la proposta di implementazione. Per quanto riguarda l'asilo, si è discusso di attuare il regime d'asilo europeo comune (RAEC), già adottato nel 2013, al fine di uniformare le condizioni di asilo tra gli stati membri e di offrire uno status unico alle persone che godono della protezione umanitaria europea. Nel frattempo, per sostenere i paesi europei maggiormente sotto pressione, ed in ottemperanza alle conclusioni adottate dal Consiglio di Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'ottobre 2014, l'UE ha invitato i suoi stati membri a rispettare maggiormente l'insieme delle disposizioni del regolamento di Dublino per la designazione dello stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo, regolamento da molti considerato ormai superato e comunque da riformulare.

L'estate 2015 ha visto il ripetersi del fenomeno dei migranti annegati in mare, dei barconi affondati, dei muri eretti e naturalmente della crisi greca. Secondo i dati di FRONTEX, solo nel mese di luglio, gli arrivi di migranti sono stati 50 mila in Grecia, 34 mila in Ungheria e 20 mila in Italia, segnando un più 200 per cento rispetto al luglio dell'anno precedente. Complessivamente, secondo i dati dell'ACNUR, nel 2015 si sono registrati circa un milione di ingressi via mare e 3.771 persone sono morte o sono risultate disperse nel tentativo di attraversare le frontiere europee. L'acuirsi della guerra in Siria ha, infatti, costretto molte migliaia di persone a seguire la rotta balcanica, per dirigersi verso i paesi dell'Europa settentrionale. Le reazioni degli stati attraversati dai migranti sono state diverse. Ad esempio, Macedonia, Serbia ed Ungheria hanno eretto delle barriere per respingere i flussi dei migranti, mentre la Germania ha annunciato che ne avrebbe accolto 800 mila nel 2015 ed ha suggerito la creazione di *hot spot* – centri per l'identificazione dei migranti – in Italia e in Grecia, probabilmente come risposta ad eventi drammatici, tra i quali il ritrovamento di un bambino annegato in Grecia e i 50 morti soffocati in un

tir in Austria. La creazione di questi centri dovrebbe essere accompagnata da una redistribuzione dei richiedenti asilo per tutti i paesi dell'Ue: con molte resistenze politiche ed organizzative per perseguire questi obiettivi.

L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE: FATTORE ATTRATTIVO E FRONTIERA DELL'UNIONE EUROPEA

Considerato l'andamento delle guerre in Siria, Somalia, Eritrea, Yemen e Sudan ci si aspetta che gli ingressi e le richieste d'asilo non diminuiranno nel prossimo futuro, anche e soprattutto perché le migrazioni verso i paesi europei sono espressione di una domanda dei valori che l'UE oggi rappresenta. I valori della pace, della democrazia, dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto, della libertà e della mobilità. Il complesso di questi valori è conosciuto come *acquis communautaire* e costituisce l'insieme sedimentato di regole, disposizioni, politiche, trattati, accordi e decisioni che l'UE ha adottato fin dalla sua origine (cfr. Cagiano de Azevedo e Papparuso, 2015). L'*acquis communautaire*, oltre a costituire la frontiera materiale e immateriale per gli stati che desiderano integrarsi nell'Unione Europea, è divenuta la motivazione principale per la quale i migranti decidono di attraversare le frontiere europee per inserirsi nella società europea. Sulla base di queste considerazioni, appare evidente non solamente che i movimenti migratori alle frontiere dell'Europa non abbiano ragione di arrestarsi nel prossimo futuro, ma anche che la gestione di questi movimenti e delle loro conseguenze, politiche, sociali ed economiche, debba essere necessariamente europea. Più che un segnale di solidarietà *per gli* stati, questo significherebbe il rafforzamento dell'unione politica *degli* stati.

Bibliografia

Cagiano de Azevedo, Raimondo e Papparuso, Angela (2015). *Les migrants acteurs d'une nouvelle frontière de l'Europe*. In *Frontières*. pp. 108-111, Parigi: Magellan&Cie.

Ministero dell'Interno (2015). *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*.

Schmoll, Camille, Thiollet Hélène e Wihtol de Wenden, Catherine (Eds) (2015). *Migrations en Méditerranée*. Parigi: CNRS Editions.

Pubblicato l'8 settembre 2015

L'assedio dei profughi: prevenire è meglio che curare

GIAN CARLO BLANGIARDO

CRONACHE E DATI D'AGOSTO

Se è vero che il mese di agosto viene tradizionalmente associato all'immagine di masse di persone in movimento, anche quest'anno esso verrà ricordato per eventi legati alla mobilità. Ma più che descrivere un popolo di vacanzieri, felicemente in moto alla ricerca del sole o della quiete dei monti, le cronache dell'agosto 2015 tendono a evocare quotidianamente un tipo di mobilità che ha spesso risvolti drammatici: ci raccontano di sbarchi e di fughe dalla paura o dalla miseria; ci sensibilizzano sul bilancio di quanti non ce l'hanno fatta; danno conto dei progetti di chi ha accarezzato, talvolta illudendosi, il sogno di una vita diversa e migliore in un nuovo paese. Tutto ciò viene puntualmente documentato grazie al supporto di una varietà di fonti statistiche che mettono costantemente a disposizione i dati per valutare e per confrontare le tendenze in atto, così da coglierne gli sviluppi ed evidenziarne gli aspetti più problematici. Ecco allora che mentre, da un lato, Eurostat rende noto che nel corso del primo semestre del 2015 si sono accumulate ben 400mila richieste d'asilo nel complesso dell'UE – 160mila in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno (+66%)-, dall'altro Frontex informa che i clandestini "intercettati" alle frontiere comunitarie nel solo mese di luglio hanno superato le 100mila unità, mettendo a segno un incremento complessivo di oltre 200mila casi rispetto ai primi sette mesi del 2014 (+175%). E le due segnalazioni si allineano perfettamente al dato del Ministero dell'Interno sull'ulteriore crescita degli immigrati sbarcati in Italia: +11% nei primi sette mesi dell'anno.

DAL MESSAGGIO DEI NUMERI ...

Come si vede, gli indizi concordano, e il linguaggio dei numeri sembra accreditare un messaggio forte e chiaro: la pressione migratoria verso l'Unione Europea è continuamente in crescita. E l'Italia, che nel corso di questi anni ha fatto da molo per l'attracco dei barconi colmi di

disperati spesso diretti altrove, verrà sempre più chiamata ad operare in prima linea su un fronte, quello del Mediterraneo centrale, che deve la sua problematicità non solo al caos che regna nei territori che agiscono da principale base di partenza dei flussi verso il nostro paese, ma ancor più all'enormità del bacino demografico da cui tali flussi traggono origine. Perché se è vero che i venti di guerra che spingono le 70mila richieste d'asilo dei siriani registrate nel complesso dell'UE nei primi sei mesi del 2015 -così come le 38mila degli afgani o le 21mila degli iracheni-, prima o poi smetteranno di soffiare (ci si augura), non sarà la stessa cosa per il profondo Sud del Mondo. È opinione comune che l'Africa, quella Sub-sahariana in particolare, potrebbe non solo non allentare la pressione migratoria sul fronte europeo, ma persino accrescerla nei prossimi decenni. Oggi a sud del Sahara vivono 962milioni di persone, destinate a diventare 1,2miliardi tra dieci anni e 1,6 tra altri dieci. Secondo le più recenti previsioni delle Nazioni Unite, nel complesso dell'area i 20-39enni si accresceranno di 203milioni nell'arco di un ventennio: troveranno sufficienti occasioni di lavoro in loco o accarezzeranno l'idea della fuga altrove? D'altra parte, in un mondo che vogliamo sempre più libero e interconnesso, come sarà possibile, nel rispetto della dignità umana, frenare le legittime aspirazioni a una vita migliore da parte di milioni di giovani ormai ben consapevoli delle opportunità che potrebbero trovare spingendosi oltre il confine del Mediterraneo?

... ALLE SCELTE STRATEGICHE

Ma al tempo stesso, fino a che punto l'Europa del 2035, quand'anche un po' meno affollata (10 milioni di abitanti persi in vent'anni nel complesso del continente) e decisamente meno giovane (37 milioni di 20-39enni in meno), potrà realmente essere in grado di assorbire senza rischi di rigetto una forza d'urto come quella che andrebbe prospettandosi se la spinta demografica africana dovesse contare unicamente sulla valvola di sfogo dell'emigrazione?

Sono tutte domande che forse oggi non trovano adeguata risposta, ma che è opportuno non vengano rimosse. Perché se ora è lecito sostenere che qualche centinaio di migliaia di persone in più non possono non trovare spazio tra mezzo milione di cittadini dell'Unione Europea, gli scenari per il futuro mettono in campo numeri certo ben più difficili da far quadrare. Poiché *“prevenire è sempre meglio che curare”*, occorre fare in modo che

il ricco capitale umano dell’Africa non sia sminuito da un’emigrazione spesso dequalificata, ma venga valorizzato – magari con azioni di formazione - per diventare un fattore di sviluppo nella propria terra. Questo non è solo un ideale di giustizia, è anche una strategia intelligente e conveniente per il futuro della stessa Europa.

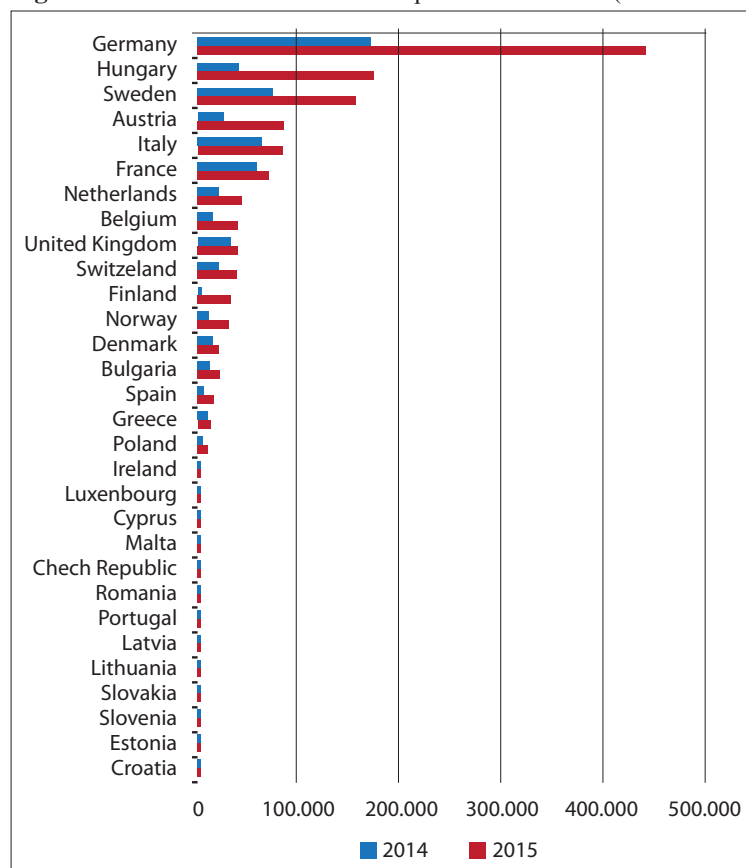
Publicato il 17 giugno 2016

Le richieste di asilo nell'Unione Europea

CORRADO BONIFAZI, ANGELA PAPARUSSO

Secondo i **dati Eurostat**, nel 2015, le persone che hanno chiesto asilo politico per la prima volta in uno dei 28 paesi dell'Unione Europea (UE) sono state 1.255.600 più del doppio (+123%) di quelle del 2014 (562.680). È il risultato di un trend crescente, che ha visto negli ultimi anni i valori passare dalle 153 mila unità del 2008 alle 278 mila del 2010 e alle 373 mila del 2013. Se consideriamo la distribuzione per paese, appare evidente come sia di gran lunga la Germania ad accogliere il numero più elevato di *asylum seekers*: 441.800 nel 2015 (il 35% di tutti i richiedenti asilo in UE), con un aumento del 155% rispetto alle 172.945 del 2014 (Figura. 1).

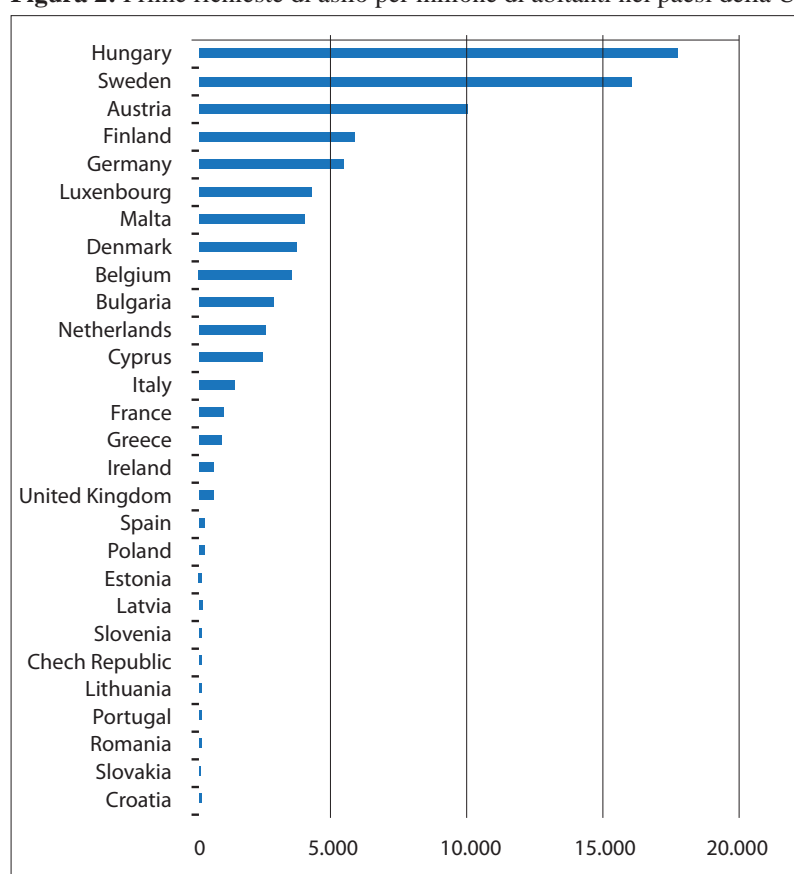
Figura 1: Prime richieste di asilo nei paesi della UE-28 (2014 e 2015)



In termini assoluti, seguono l'Ungheria con 174.400 richieste (il 14%), la Svezia (156.100 e quindi il 12%), l'Austria (85.500, il 7%), l'Italia (83.200, il 7%) e la Francia (70.600, il 6%). Rispetto al 2014, il numero di prime richieste di asilo è aumentato di più in Finlandia (+822%), seguita da Ungheria (+323%), Austria (+233%), Belgio (+178%), Spagna (+167%) e Germania (+155%).

Se però relativizziamo questi valori rispetto alle dimensioni demografiche dei paesi, il quadro cambia notevolmente (Figura. 2).

Figura 2: Prime richieste di asilo per milione di abitanti nei paesi della UE-28 (2015)

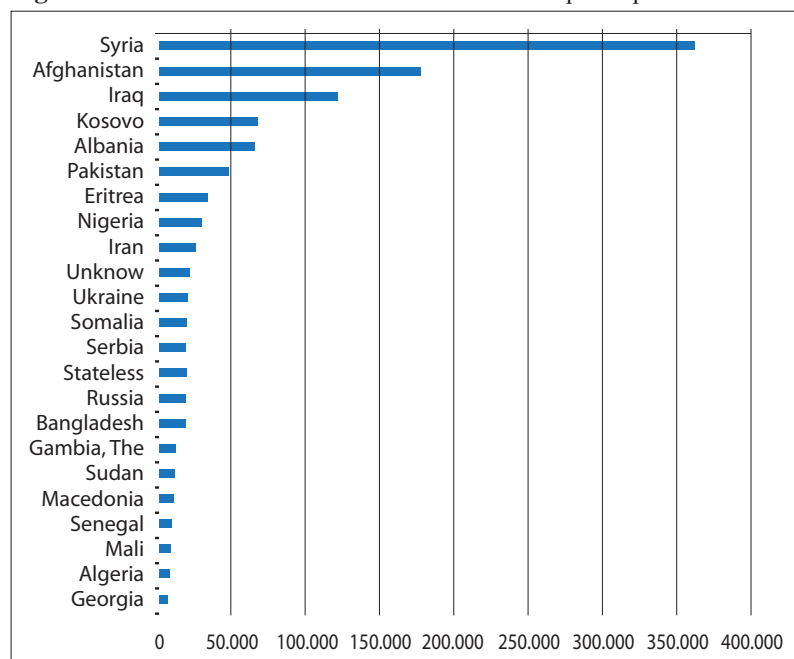


Il valore più elevato si registra, infatti, in Ungheria con 17.699 richieste per milione di abitanti, una cifra poco superiore a quella della Svezia (16.016), seconda in ordine di grandezza. Seguono Austria (9.970), Finlandia (5.876), Germania (5.441), Lussemburgo (4.194) e Malta (3.948). Valori superiori all'Italia si hanno anche in Danimarca (3.679), Belgio (3.463), Bulgaria (2.800), Olanda (2.546) e Cipro (2.468). In termini re-

lativi, quindi, il nostro paese si colloca, nonostante sia uno dei principali luoghi di arrivo di questi flussi, poco sopra la metà della graduatoria relativa alle domande d’asilo, con un valore (1.369 per milione di abitanti) inferiore alla media dell’Europa (2.470).

Altro aspetto interessante da mettere in evidenza è la provenienza dei richiedenti asilo (Figura. 3).

Figura 3: Paesi di cittadinanza dei richiedenti asilo per la prima volta nei paesi della UE-28 (2015)



Il numero di Siriani che hanno cercato protezione internazionale in UE è duplicato rispetto al 2014 ed ha raggiunto 362.800 persone, mentre il numero di Afgani è quasi quadruplicato ed è arrivato a 178.200 e quello degli Iracheni è aumentato di sette volte (121.500). Questi rappresentano le tre principali nazionalità che hanno chiesto asilo politico per la prima volta negli Stati membri dell’Unione europea nel 2015, rappresentando più della metà di tutti i richiedenti asilo. Seguono Kosovo, Albania, Pakistan ed Eritrea. Nel complesso, come si può vedere, si ha un’ampia gamma di provenienze, sia europee che di altri continenti, a conferma della numerosità delle aree di crisi potenzialmente in grado di dar luogo a migrazioni forzate. Da questo punto di vista, la situazione italiana appare ancora più particolare, visto che i principali tre paesi di provenienza sono Nigeria (17.780), Pakistan (10.285) e Gambia (8.015).

I dati sulle richieste d'asilo nel 2015 confermano come il quadro della situazione sia più complesso di quanto non appaia considerando solo gli sbarchi. Diversi paesi, infatti, mostrano un fattivo impegno nell'accoglienza degli *asylum seekers*, nonostante non ne siano stati, con ogni probabilità, il punto d'accesso nell'Unione. Seria appare la situazione ungherese, dove i valori hanno raggiunto punte obiettivamente difficilmente sostenibili. Meritevole d'attenzione appare anche l'ampiezza dell'area di provenienza, indicativa di una situazione internazionale sempre meno controllata e controllabile, in cui appare veramente difficile trovare soluzioni efficaci e soprattutto durature ai conflitti.

Sul sito dell'Eurostat sono già disponibili per alcuni paesi dell'Unione Europea i dati sulle richieste di asilo relative al primo trimestre 2016. Complessivamente tra gennaio, febbraio e marzo 2016, le persone che hanno richiesto asilo politico per la prima volta in uno dei 28 paesi membri dell'Unione Europa sono state 255.315, segnando una consistente diminuzione rispetto agli ultimi tre mesi del 2015, quando invece ammontavano a 426.025. Se consideriamo la distribuzione per paese, appare che le richieste di asilo siano diminuite in maniera considerevole in Svezia (passando da 87.885 a 7.705), in Austria (da 30.805 a 10.695)¹, in Belgio (da 15.865 a 4.720) e in Bulgaria (da 7.585 a 4.055); sono diminuite in maniera solo modesta in Italia (da 24.710 a 22.330) e in Grecia (da 3.005 a 2.370); sono aumentate lievemente in Germania (da 162.535 a 174.965) e sono, infine, aumentate considerevolmente in Ungheria (da 860 a 6.830). Questi dati sono causa e conseguenza di una serie di azioni realizzate di recente, sia a livello nazionale che comunitario, tra cui occorre ricordare la barriera realizzata in Ungheria, la reintroduzione di controlli alle frontiere in Germania e Austria, schemi di ricollocamento dei rifugiati tra i paesi membri dell'Unione e l'accordo UE-Turchia (divenuto operativo dal 20 marzo 2016), che, alleggerendo la rotta del Mediterraneo Orientale e quindi la Grecia, riporta in auge quella più pericolosa del Mediterraneo Centrale e quindi l'Italia, come canale di ingresso per i richiedenti asilo diretti in UE.

Nel complesso, le indicazioni che emergono invitano, a nostro avviso, a ricercare una politica europea in grado di distribuire in maniera più realistica ed equa tra gli stati membri il peso delle diverse fasi del percorso di inserimento dei migranti per ragioni politiche, dalla presa in carico al momento dell'arrivo, sino al riconoscimento o meno dello status di ri-

¹ Si noti che i dati relativi al mese di marzo non sono ancora disponibili per Austria e Grecia

fugiato. Sarebbe anche auspicabile la promozione di una maggiore unità politica della UE, per la ricerca di soluzioni più efficaci a tutte le crisi che alimentano le migrazioni forzate. L'esperienza odierna suggerisce che una politica migratoria basata su soluzioni temporanee, soprattutto se di contrasto e di esternalizzazione del fenomeno migratorio, risulta non solo inefficiente di fronte al carattere strutturale ed endemico dei fattori che sono all'origine di questi flussi, ma anche contraria ai principi della solidarietà internazionale e della integrità umana.

Pubblicato il 16 ottobre 2015

La revisione della normativa UE sulla migrazione è indifferibile

PASQUALE EPISCOPO

Non solo nel mare che ne è diventato frontiera, ma nel cuore stesso dell'Europa avvengono le tragedie dei migranti. I 71 morti trovati in Austria il 28 agosto scorso suscitano commozione, sdegno e umana pietà esattamente come le migliaia di vittime scomparse nelle acque del Mediterraneo. E tuttavia una differenza c'è: il mare ingoia e occulta, la terra no. Il camion trovato sull'autostrada Budapest-Vienna non poteva essere nascosto ed è stato abbandonato. Quei 71 morti sono un atto di accusa ancora più perentorio all'incapacità dell'UE di governare l'ondata migratoria che si è riversata sul vecchio continente. Ma non solo di incapacità si tratta. Una parte del problema è nelle regole che l'Europa si è data.

HAI VISTO? CHE REGOLE!

Il 26 agosto, con una decisione controcorrente, la Germania ha annunciato che il regolamento comunitario noto come Dublino II verrà sospeso per i profughi siriani. Il regolamento stabilisce che lo Stato competente a esaminare una domanda di asilo è quello sul cui territorio il richiedente giunge inizialmente. Con l'aumentare dei flussi migratori esso è diventato il pomo della discordia tra i governi europei.

Dublino II è solo la punta dell'iceberg del complesso sistema di accordi UE riguardanti l'immigrazione. Di tale sistema fa parte il cosiddetto codice comunitario dei visti (regolamento n. 2009/810/CE) che fissa i requisiti per il rilascio dei visti di transito e di soggiorno. Se i requisiti non sono soddisfatti la domanda è ritenuta "irricevibile" e il consolato "senza indugio" deve respingerla. Stranamente, il regolamento non riguarda i visti per motivi umanitari. Una domanda può essere considerata ricevibile per motivi umanitari solo "a titolo di deroga" (paragrafo 4 dell'articolo 19). Il significato di questa espressione non è scontato e l'interpretazione del paragrafo è lasciata, presumibilmente, al buon cuore dell'impiegato consolare di turno che può chiu-

dere un occhio o no, che può fare o non fare un favore al malcapitato che gli sta di fronte, derogando dalla norma. Un'altra direttiva che vale la pena menzionare è la 2001/51/CE che specifica l'entità (notevole) delle sanzioni pecuniarie cui le compagnie di viaggio sono soggette per ogni persona trasportata e poi all'arrivo rifiutata perché trovata sprovvista di documenti di viaggio in regola.

Accanto a direttive e regolamenti ambigui e contraddittori vi sono le dichiarazioni di principio dei trattati e delle convenzioni. Tra questi, il Trattato di Lisbona, conosciuto anche come Trattato sull'Unione perché surroga la carta costituzionale che l'Europa non è stata capace di darsi. In esso è presente un capitolo dal titolo "Aiuto Umanitario" dove si afferma che le azioni dell'Unione "mirano a fornire, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo". Belle parole, che però non trovano riscontro nei regolamenti applicativi.

Ma è proprio nelle contraddizioni di convenzioni, trattati, regolamenti e direttive che si consuma il dramma del diritto di asilo in Europa: i profughi hanno diritto a asilo e protezione, ma per poter reclamare questo diritto hanno bisogno di un visto che è praticamente impossibile ottenere. E' chiaro che senza visti, o documenti di viaggio assolutamente ineccepibili, i profughi per salvarsi la vita sono costretti a rischiarla, affrontando il viaggio con mezzi di fortuna, disposti a pagare a trafficanti, scafisti e camionisti fino a dieci volte il prezzo di un qualunque biglietto regolare.

Il 21 agosto le migliaia di siriani, iracheni, afgani, che a piedi tentavano di passare il confine tra Grecia e Macedonia, un visto non ce l'avevano e il transito è stato loro negato. Poi, fortunatamente per loro, sono stati fatti passare. Ma in Ungheria sono stati di nuovo bloccati da un muro di filo spinato. Il governo ungherese ha annunciato che quando il muro sarà completato metterà l'esercito a presidiare le frontiere. Nel mese di maggio, lungo le meno definite frontiere meridionali d'Europa, ha avuto avvio l'operazione militare EuNavFor Med. Il suo compito, da eseguire in fasi successive, è quello di identificare, catturare ed eliminare le imbarcazioni usate da trafficanti e scafisti. Non potendo, senza il consenso dell'ONU, effettuare azioni offensive, finora l'operazione ha contribuito alle missioni di salvataggio affiancando Triton. Bene, tuttavia EuNavFor Med non è meritevole di lodi.

**CAMBIARE VERSO, ANCHE NEI REGOLAMENTI (E NELLE POLITICHE)
DELL'UE**

Combattere i trafficanti di esseri umani non è la soluzione del problema, perché non ne sono loro la causa. Distruggere tutti i camion in circolazione non è pensabile e affondare i barconi equivale ad innalzare muri nell'acqua: ci sarà sempre qualcuno che tenta di scavalcare. In assenza di corridoi umanitari, affermare di voler evitare ulteriori perdite di vite umane in mare e poi eliminare gli unici mezzi che quelle vite potrebbero forse salvarle, appare incomprensibile, ipocrita e cinico.

Ma torniamo ai regolamenti comunitari. Che essi siano inadeguati a governare l'emergenza migratoria e che, per di più, alla loro applicazione siano riconducibili, almeno in una certa misura, le tragedie e le drammatiche condizioni in cui versano i migranti durante le loro odissee è cosa ormai innegabile. Ha fatto quindi bene Angela Merkel a sospendere Dublino II almeno per i siriani. Cosa si celi dietro questa mossa è presto per dirlo, tuttavia c'è da ritenere che la Germania voglia assumere un ruolo leader in ambito europeo dando il buon esempio e lanciando un messaggio agli altri partner, soprattutto quelli meno generosi, o che innalzano muri. C'è da sperare che si apra una nuova fase virtuosa della politica europea sull'immigrazione e che questa fase parta dalla revisione delle normative in vigore, ormai indifferibile.

Publicato il 28 giugno 2016

Dimmi da dove vieni e ti dirò chi sei. Una lista comune di paesi di provenienza sicuri per uniformare il sistema europeo d'asilo

ENRICO DI PASQUALE, ANDREA STUPPINI, CHIARA TRONCHIN

Le istituzioni dell'Unione Europea faticano a trovare risposte comuni all'ondata di profughi che ha raggiunto l'Europa negli ultimi anni. Per far fronte ai flussi in arrivo nel prossimo futuro occorrerebbe una discussione più franca e trasparente su una questione importante: l'eventuale creazione di una lista europea di "paesi di origine sicuri". Si tratta infatti di un nodo cruciale per migliorare la gestione delle domande di asilo ed evitare che 28 sistemi diversi per il riconoscimento dello status di rifugiato possano creare disparità di trattamento tra migranti e generare confusione.

CHE COSA SI INTENDE PER "PAESE DI ORIGINE SICURO" IN MATERIA DI ASILO?

Il diritto internazionale (la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati) e il diritto comunitario (le Direttive Procedure del 2005 e del 2013) considerano un paese "sicuro" se dotato di sistema democratico e se non vi si riscontri nessun tipo di persecuzione, nessuna tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti, nessuna minaccia di violenze, nessun conflitto armato.

È importante però notare come la definizione di paese sicuro si intrecchi con il progressivo allargamento dell'Unione: quando gli Stati membri dell'UE decidono di considerare un paese come candidato all'adesione all'Unione, controllano che esso soddisfi i 'criteri di Copenaghen' stabiliti nel 1993, relativi alle garanzie democratiche, allo stato di diritto, ai diritti umani e al rispetto e tutela delle minoranze. I candidati per l'adesione all'UE sono quindi solitamente da considerarsi "paesi sicuri".

Nell'estate del 2015 la Commissione europea ha proposto un nuovo Regolamento, finalizzato a stabilire un elenco comune a livello UE di paesi terzi considerati "paesi di origine sicuri", modificando la Direttiva Pro-

cedure del 2013. Sarebbe una novità importante perché finora non esiste una lista di paesi sicuri comune a livello europeo, mentre dodici paesi membri hanno proprie liste nazionali. Poiché la domanda di asilo rimane naturalmente individuale, la provenienza da un paese definito “sicuro” non escluderebbe in via teorica una risposta positiva, ma certamente la renderebbe molto più difficile, dovendo il profugo ribaltare l’onere della prova e dimostrare fondati motivi di una persecuzione individuale. Una lista europea rafforzerebbe il concetto, rendendo più celeri le procedure ed omogenee le risposte.

QUALI SONO I NUOVI PAESI NELLA LISTA COMUNE DEI PAESI SICURI?

La lista di paesi proposti comprende sei paesi balcanici (Albania, Bosnia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia) più la Turchia. In effetti nel 2014, meno del 10% delle domande di asilo provenienti dai Paesi Balcanici aveva solido fondamento; mentre sono state accolte quasi un quarto delle richieste dei turchi. L’inserimento dei sei paesi balcanici nella lista dei Paesi sicuri è dovuta in parte alla consistente ripresa dei flussi da tale area geografica verso gli Stati dell’Unione nell’Europa centrale nel 2015: ad esempio, circa un terzo delle domande di asilo presentate in Germania proveniva proprio da questi paesi. Si ritiene tuttavia che siano perlopiù le crescenti difficoltà economiche acuite dalla corruzione politica a spingere i migranti balcanici. Poiché si tratta di paesi candidati ad entrare nell’Unione, inserirli nella lista dei paesi sicuri avrebbe il duplice scopo di rendere più difficile l’accoglimento delle domande di asilo, ma anche di una “*moral suasion*” nei confronti di questi paesi per un maggiore rispetto dei diritti umani, con la contropartita e la prospettiva di un loro ingresso nell’Unione.

La Turchia si può considerare invece un caso a parte, dove le motivazioni politiche che hanno portato all’accordo di marzo con l’UE svolgono invece un ruolo fondamentale. La Germania è evidentemente intenzionata proseguire su questa strada, se è vero che in gennaio è stata presentata una proposta di legge nazionale per considerare paesi sicuri Marocco, Algeria e Tunisia.

QUALI SONO LE IMPLICAZIONI CONCRETE PER I FLUSSI DI MIGRANTI?

Se consideriamo i paesi di provenienza degli ultimi due anni sono evidenti le criticità in Medio Oriente di paesi come Siria, Iraq e Afghanistan così come

in Africa quelle di Eritrea e Somalia. Sono questi infatti i cinque paesi per i quali l'Unione europea nel 2015 ha approvato oltre la metà delle domande. Oltre ai paesi balcanici e a quelli del Maghreb, è inevitabile che l'attenzione delle autorità europee si concentrerà nei prossimi mesi sui paesi dell'Africa subsahariana ed in particolare dell'Africa Occidentale dai quali proviene la maggioranza dei migranti che arrivano in Libia attraverso lo snodo di Agadez in Niger.

Nel passato si era osservata una certa tendenza delle ex potenze coloniali come Francia e Regno Unito a considerare affidabili e sicuri appunto i rispettivi paesi delle ex colonie. Per fare due esempi: la Francia considera il Senegal un paese sicuro ma non la Nigeria, mentre per il Regno Unito è vero l'esatto contrario.

Più interessante notare che nella lista inglese quattro paesi – Gambia, Ghana, Liberia e Malawi – sono considerati sicuri, ma solo per gli uomini; ad esempio il Gambia è un paese a maggioranza musulmana che ha adottato la legge coranica. Il Gambia figura tra i principali paesi di provenienza in Italia nel 2015, ma la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo sono uomini. Non è un mistero che quasi tutte le ONG europee siano contrarie alle liste dei paesi sicuri perché temono che esse rappresentino una scorciatoia per dinieghi (domande respinte) di massa. Ma di fronte ai grandi numeri degli arrivi in Europa, le Commissioni che esaminano le domande di asilo in quasi tutti i paesi europei, dalla fine del 2015 hanno cominciato ad operare come se la lista proposta in estate dalla Commissione fosse già ufficiale.

Ancora prima di entrare nel merito, sarebbe un importante passo in avanti se i 28 paesi dell'Unione riconoscessero che liste di paesi sicuri valide da parte dei singoli stati membri sono contraddittorie e si prestano a troppe diverse interpretazioni.

Il concetto di lista europea non dovrebbe quindi essere ostacolato ed avversato, ma discusso nel merito alla luce della situazione interna di ogni paese soprattutto quelli africani, favorendo trattative sugli accordi bilaterali gestite dall'Europa nel suo complesso.

Pubblicato il 20 maggio 2016

La Turchia, guardiana d'Europa, e il patto con la UE sui rifugiati

MASSIMO LIVI BACCI

Il 18 Marzo, a margine del Consiglio Europeo, il Primo Ministro turco Davutoğlu (oramai ex) e i capi di Stato dell'Unione hanno sottoscritto una dichiarazione¹ in attuazione del piano comune di azione sottoscritto nel Novembre del 2015. Il patto, di fatto, consegna alla Turchia il ruolo di guardiano delle frontiere orientali, in cambio di un sostanzioso sostegno economico. E' bene ricordare che questo patto, operativo fin dal 20 Marzo scorso, è stato siglato al culmine dell'esodo dei rifugiati dalla Siria – misto a consistenti flussi provenienti dall'Iraq, dall'Afghanistan e dal Pakistan – quasi tutti giunti sulle isole greche, che hanno alimentato poi la rotta balcanica verso l'Europa centrale. Le crude statistiche elaborate dall'UNHCR dicono che nei 12 mesi precedenti all'avvio del Patto, circa un milione di rifugiati è approdato nelle isole greche. Un flusso giudicato "insostenibile" dagli Europei, per il numero delle persone coinvolte, le modalità drammatiche, le vittime in mare, e – soprattutto – per l'impreparazione e la disunione politica della UE. Dal punto di vista numerico, nei primi due mesi di vigenza, l'accordo sembra funzionare; il numero degli arrivi è attualmente (chiudiamo questo scritto il 18 Maggio) di qualche decina al giorno, contro diverse migliaia al picco dell'esodo. In Aprile gli arrivi sono stati 3 650, contro 13 556 nell'Aprile dello scorso anno; nei primi 16 giorni di Maggio 751, contro 17 889 dell'intero mese del 2015. Vediamo, adesso, in cosa consiste il Patto.

UN RIMPATRIATO A TE...

Il primo punto dell'accordo stabilisce che *tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale, escludendo pertanto qualsiasi forma di espulsione collettiva. Tutti i migranti saranno protetti in con-*

¹ Dichiarazione UE-Turchia 18 Marzo 2016

formità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di non-refoulement. Si tratterà di una misura temporanea e straordinaria che è necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico. I migranti che giungeranno sulle isole greche saranno debitamente registrati e qualsiasi domanda d'asilo sarà trattata individualmente dalle autorità greche conformemente alla direttiva sulle procedure d'asilo, in cooperazione con l'UNHCR. I migranti che non faranno domanda d'asilo o la cui domanda sia ritenuta infondata o non ammissibile ai sensi della suddetta direttiva saranno rimpatriati in Turchia. I dubbi riguardano, anzitutto, la capacità delle autorità greche di esaminare le domande di asilo con le dovute garanzie; ma essi riguardano anche il "rimpatrio" in Turchia di coloro la cui domanda fosse ritenuta infondata. Tale "rimpatrio" (di un Siriano, Iracheno o Afgghano che sia) è possibile perché la Grecia e l'Unione Europea ritengono la Turchia un "paese terzo sicuro", che cioè offre sicurezza, libertà ed altre garanzie al rifugiato. Molti pensano che questa garanzia sia insufficiente, non fosse altro perché l'urgenza di mostrare efficienza – velocizzando le procedure – di rimpatrio, contrasta con l'obbligo di approfondire l'effettiva condizione individuale di ciascun profugo. Turchia e Grecia – assistite da funzionari UE – coordineranno le varie procedure e i costi di rimpatrio sono a carico dell'Unione.

...E UN SIRIANO A ME

Il punto due dell'accordo stipula che per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite. Sarà istituito, con l'assistenza della Commissione, delle agenzie dell'UE e di altri Stati membri nonché dell'UNHCR, un meccanismo inteso a garantire l'attuazione di tale principio a decorrere dallo stesso giorno dell'avvio dei rimpatri. La priorità sarà accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare. Per quanto riguarda l'UE, il reinsediamento nell'ambito di tale meccanismo si svolgerà, in primo luogo, assolvendo agli impegni assunti dagli Stati membri nelle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 20 luglio 2015, in base ai quali restano 18 000 posti destinati al reinsediamento. A qualsiasi ulteriore bisogno di reinsediamento si provvederà mediante un analogo accordo volontario fino a un limite di 54 000 persone aggiuntive.

Il “reinsediamento” – che viene limitato ai soli Siriani – è il trasferimento di cittadini di paesi terzi, riconosciuti bisognosi di protezione internazionale, in uno Stato membro della UE nel quale godranno di analoga protezione. Questo è un punto estremamente controverso, poiché gli Stati europei sono profondamente divisi circa i criteri di ripartizione e di condivisione degli oneri dei rifugiati reinsediati. Il Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI), già nel Luglio 2015, aveva deciso di reinsediare 22504 persone provenienti da paesi extra-UE, ma al 15 Marzo scorso i reinsediati erano appena 4555 (uno su cinque). Molti Stati sostengono che il reinsediamento possa farsi solo su base volontaria. Inoltre, quasi tutti gli Stati (salvo quelli direttamente coinvolti negli sbarchi, e cioè Grecia, Italia e Malta) non sono (anche quando non lo dicono apertamente) insoddisfatti del sistema attuale che prevede che i rifugiati rimangano nel paese di prima accoglienza perché così impone il Trattato di Dublino (sottoscritto quando i rifugiati erano migliaia, e non milioni).

IL GIOCO DEI TRE PIÙ TRE MILIARDI

La guardiania va ricompensata. E così un altro punto cardine dell'accordo (il sesto della dichiarazione) dice: *L'UE, in stretta cooperazione con la Turchia, accelererà ulteriormente l'erogazione dei 3 miliardi di euro inizialmente assegnati nel quadro dello strumento per i rifugiati e garantirà il finanziamento di ulteriori progetti per le persone oggetto di protezione temporanea identificati con un tempestivo contributo della Turchia prima della fine di marzo. Entro una settimana sarà identificato congiuntamente un primo elenco di progetti concreti per i rifugiati, segnatamente in materia di salute, istruzione, infrastrutture, alimentazione e altre spese di sostentamento, che possono essere rapidamente finanziati dallo strumento. Una volta che queste risorse saranno state quasi completamente utilizzate, e a condizione che gli impegni di cui sopra siano soddisfatti, l'UE mobilerà ulteriori finanziamenti dello strumento per altri 3 miliardi di EUR entro la fine del 2018.* Non è chiaro come verrà effettuato il controllo circa l'impiego dei fondi erogati. Sicuramente un prezzo alto, in assoluto. Un po' meno se si pensa che il costo di un rifugiato si aggira attorno ai 10.000 euro all'anno, e che 6 miliardi di euro corrispondono al mantenimento di circa 200.000 profughi all'anno per tre anni (fino alla fine del 2018, appunto; un numero all'incirca pari al doppio dei rifugiati in Italia a fine 2015, ma pari a un quindicesimo dei tre milioni che oggi si trovano in Turchia).

Il guardiano spunterà anche una concessione a lungo e con ragione richiesta: l'abolizione dell'obbligo di visto per i cittadini Turchi in viaggio per l'Europa (quinto punto dell'accordo). Una concessione che se confermata – ci sono ancora vari ostacoli da superare – sarà gradita alle centinaia di migliaia di Turchi che viaggiano per turismo, lavoro, affari, studio, e significherà un avvicinamento effettivo di un paese, pilastro della NATO, che da decenni aspira all'entrata nella UE.

FUNZIONERÀ L'ACCORDO?

L'accordo ha sollevato diffuse critiche tra le organizzazioni che operano nell'ambito dei diritti umani, nel Consiglio d'Europa, nello stesso Parlamento Europeo. Esso viaggia su un insidioso crinale: da un lato esso deve servire a “scoraggiare” l'ingresso in Europa. Infatti chi vi arriva dalla Turchia (che la UE considera – con qualche forzatura – “paese terzo sicuro”) rischia di essere rispedito indietro. Ma per essere “dissuasivo” occorre che le procedure siano veloci al massimo, e questo può portare a una compressione delle garanzie per i rifugiati. E questi, rispediti in Turchia, godono effettivamente delle garanzie prescritte dagli accordi internazionali? Non si tratta forse di un paese che ha imboccato una svolta autoritaria, in aspro conflitto con la minoranza curda, e che conta già tre milioni di rifugiati? E i profughi dalla Siria – o da altri paesi devastati – abbandonata la rotta greca, non ne individueranno di alternative? Nessuno è in grado di rispondere a queste domande, come nessuno è in grado di prevedere l'esito del conflitto siriano. Per ora l'accordo funziona e può dar tempo alla UE di riannodare i fili strappati della politica migratoria.

Parte seconda

I viaggi, gli sbarchi e l'accoglienza

Premessa

L'inevitabile corollario dei viaggi della speranza che hanno portato, in questi ultimi anni, centinaia di migliaia di persone a tentare di raggiungere l'Unione Europea è una lunga scia di tragedie e di morti che, con implacabile regolarità, ci ricordano che nel quieto Mediterraneo si sta consumando un vero e proprio dramma. Una guerra silenziosa che, nonostante l'impegno della Marina italiana e di quelle di altri paesi europei, sta lasciando dietro di sé un lungo elenco di morti e di dispersi. Una triste contabilità che, inevitabilmente, sottostima le perdite, la cui reale entità resterà in molti casi ignota, sepolta per sempre in fondo al mare.

Le stime disponibili parlano di un numero di morti compreso tra le 3.200 e le 3.700 unità nel 2015 e di circa 440 nei primi tre mesi del 2016. Una cifra, quest'ultima, già largamente superata in quella specie di bollettino di guerra che trova spesso spazio nelle prime pagine dei nostri giornali. Una tragedia che nasce dall'inevitabile contrasto tra il desiderio e la necessità per i profughi di trovare protezione ed accoglienza e una politica migratoria che ritiene di risolvere il problema alzando dei muri ai nostri confini o lungo le nostre coste. In questo quadro, un'operazione come *Mare Nostrum* condotta dal governo italiano ha rappresentato una significativa e importante novità. Parziale e temporanea, purtroppo, come si è visto quando a fine 2014 è stata sostituita da operazioni più limitate e con obiettivi di più basso profilo.

In realtà, le dimensioni raggiunte dagli arrivi rendono indispensabile la ricerca di un nuovo e più efficace sistema di gestione delle migrazioni forzate a livello europeo. Basti considerare che, secondo i dati di Frontex, il numero di intercettazioni degli attraversamenti delle frontiere esterne dell'Unione ha raggiunto nel 2015 gli 1,8 milioni di unità, mentre nel 2014 i valori si erano fermati a 283 mila e nell'anno delle primavere arabe si era arrivati a 141 mila. Anche considerando che nel valore del 2015 vengono in realtà conteggiati due volte gli immigrati arrivati in Grecia e poi rientrati nell'Unione attraverso l'Ungheria o la Croazia, si arriva pur sempre a superare il milione di unità con un incremento di 3,7 volte rispetto all'anno precedente.

Bisogna poi tener presente la grande flessibilità dei percorsi di questi flussi migratori. Nel 2014, ad esempio, la rotta del Mediterraneo centrale

che dalla Libia porta in Italia era quella largamente prevalente con quasi 171.000 intercettazioni, 3,4 volte più di quelle registrate lungo la rotta del Mediterraneo orientale che dalla Turchia porta in Bulgaria e soprattutto in Grecia. Nel 2015 la situazione si è completamente ribaltata: le intercettazioni in Italia sono infatti scese a 157.000 mentre in Grecia sono arrivate a 880.000. Sono cambiamenti importanti che riflettono le scelte politiche dei paesi di transito e di quelli di arrivo, ma che possono anche comportare un aumento dei rischi e una più alta probabilità di dar luogo a *fatal journeys*.

La crescita degli arrivi e del numero di persone a cui è stato riconosciuto il diritto alla protezione internazionale ha ovviamente stimolato cambiamenti importanti nel nostro sistema di accoglimento. Nel caso, ad esempio, dei minori stranieri non accompagnati, che costituiscono una delle categorie più fragili e su cui si appunta una particolare attenzione da parte della comunità internazionale, il sistema italiano ha puntato recentemente a superare la forte eterogeneità territoriale che caratterizzava il sistema di accoglienza a favore di un approccio più omogeneo.

D'altra parte, anche nel campo dell'accoglienza delle persone bisognose di protezione l'Italia presenta risposte diversificate nei vari ambiti territoriali, riflettendo diversità di approcci e anche differenze nella capacità di azione delle amministrazioni locali. Differenze che possono comunque rappresentare una risorsa, specie se a livello centrale si riesce a mettere insieme e confrontare le diverse esperienze al fine di individuare le pratiche più efficaci. Non va poi dimenticato, che in un contesto di potenziale declino demografico, come quello italiano, l'inserimento dei profughi e dei rifugiati nelle aree dove sono più evidenti questi processi, potrebbe contribuire a contrastare dinamiche che stanno mettendo a serio repentaglio la stessa sostenibilità demografica di diverse aree del territorio nazionale.

La concentrazione degli arrivi nel Mediterraneo e, in particolare, in Grecia e Italia, non è solo l'effetto della maggiore vicinanza alle aree di origine dei migranti, ma è anche il prodotto del Regolamento di Dublino che scarica, di fatto, tutto il peso dell'accoglienza sui paesi posti ai confini dell'Unione Europea. Un rischio, per altro, già evidente al momento del varo della normativa, come a suo tempo è stato evidenziato da diversi osservatori, ma che ormai sta determinando una situazione chiaramente insostenibile. Non solo dal punto di vista di un'equa distribuzione tra i paesi membri del peso dell'accoglienza dei richiedenti asilo, ma anche sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e della necessità di tutelare la vita di

quanti affrontano i rischi connessi ai “viaggi della speranza”. Rischi che, come mostrano gli studi ripresi nei nostri articoli, sono più alti per le famiglie con bambini, una delle componenti più fragili di questa particolare corrente migratoria e anche quella, con ogni probabilità, più direttamente collegata ai conflitti in corso e con maggiori diritti al riconoscimento della protezione internazionale.

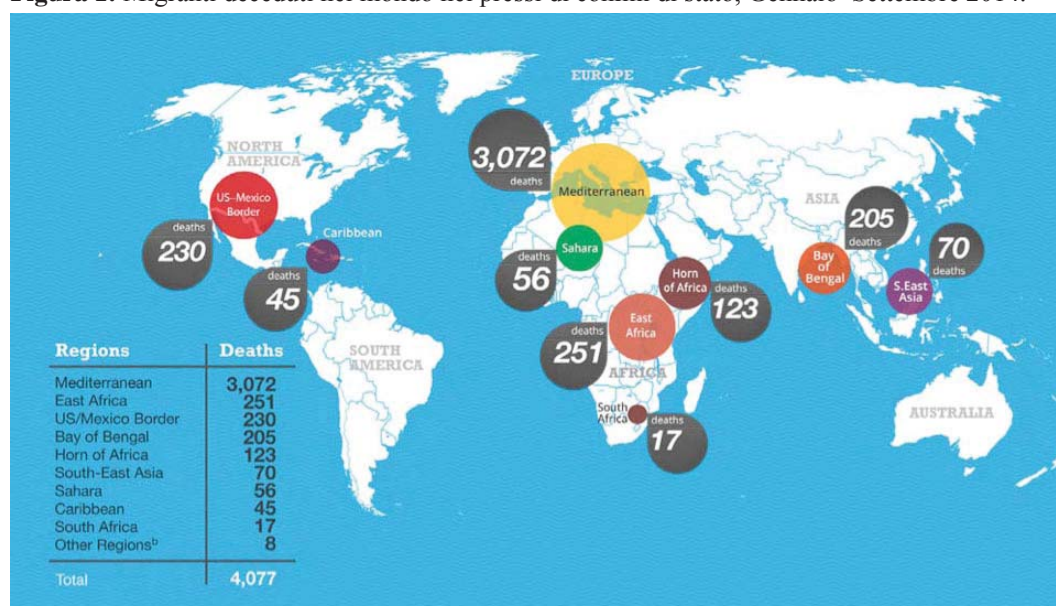
Publicato il 15 ottobre 2014

La guerra nel Mediterraneo

NEODEMOS

“Fatal Journeys” si intitola un rapporto dell’Organizzazione Mondiale delle Migrazioni (OIM) sulle tragiche conseguenze dei viaggi dei migranti, quasi sempre rifugiati o irregolari, verso gli approdi sperati¹. Viaggi per mare e per terra, e a volte anche aerei, conclusi tragicamente con la morte degli sventurati. Il rapporto censisce oltre 4.000 perdite nel 2013, sicuramente un dato largamente sottostimato, che tiene in conto solo i casi accertati e limitatamente ad alcune zone del pianeta scrutate – seppure imperfettamente – dall’occhio delle autorità di frontiera e dei media: oltre al Mediterraneo, la regione di confine tra Messico e Stati Uniti, il Golfo del Bengala, l’Africa orientale ed altre ancora (Figura 1).

Figura 1: Migranti deceduti nel mondo nei pressi di confini di stato, Gennaio–Settembre 2014.



In un mondo nel quale lo stock di migranti si avvicina al quarto di miliardo, e nel quale centinaia di migliaia – e forse milioni – sono gli irregolari che traversano le frontiere, queste cifre possono apparire poco rile-

¹ International Organization for Migration (IOM), *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost During Migration*, Geneva, 2014

vanti a fronte delle conseguenze di altre immani tragedie che colpiscono l'umanità. Ma spostiamo l'attenzione sul mare Mediterraneo che circonda il nostro Paese: un mare ben conosciuto da millenni, solcato e sorvolato da innumerevoli navi e aerei, percorso via etere da miliardi di connessioni, tenuto sotto controllo dagli occhi elettronici dei satelliti. Ebbene in questo "lago", nella parte del pianeta di più antica e raffinata civiltà, sono accadute, nel 2013, tre quarti delle tragedie registrate dall'OIM. Neodemos invita di nuovo i propri lettori ad alcune riflessioni.

La tragedia del Mediterraneo non è la conseguenza di quei movimenti migratori che rispondono alla naturale inclinazione alla mobilità delle popolazioni, ma discende dalla catastrofe politica e sociale che si sta consumando in Siria, in Iraq, in Eritrea, in Somalia e altrove; nonché della instabilità esplosiva di molte altre regioni mediorientali e africane. Non sono le normali politiche migratorie quelle che possono affrontare gli straordinari flussi di rifugiati ma misure di protezione ed accoglienza integrate in un quadro di generale condivisione internazionale. Ricordiamo un dato agghiacciante: 2,5 milioni di siriani sono oggi rifugiati negli stati confinanti: Turchia, Libano, Iraq e Giordania.

Tra l'inizio dell'anno e l'inizio di Ottobre, gli sbarchi sulle coste italiane di migranti, quasi tutti bisognosi di protezione internazionale, avevano superato le 140.000 unità. "Mare Nostrum", il salvataggio in mare anche oltre le acque territoriali, è un'operazione coraggiosa portata avanti con grande competenza ed efficienza. E' un atto politico di alto valore umanitario, degno di un grande paese, che ci ha guadagnato rispetto e ammirazione internazionale. Nel nostro acciaccato paese, deve essere motivo di vanto patriottico, e l'operazione deve continuare. L'inerzia e la lontananza dell'Europa sono palpabili – come evidente è il fallimento dei tentativi di Alfano di coinvolgerla – e l'intervento di Frontex, con l'operazione Triton, è timido e modesto, e forse perfino dannoso sotto il profilo politico. Aderendo strettamente al suo mandato, Frontex (agenzia strutturalmente debole), con Triton, si limiterà a battere le aree delle acque territoriali (e poco oltre), con qualche nave in più, senza curarsi di ciò che avviene in mare aperto. Diciamolo chiaro e tondo: si configura come un mero rafforzamento delle frontiere europee e per di più con modesti finanziamenti (2,9 milioni di euro al mese). Sotto il profilo del coinvolgimento europeo sul tema dei rifugiati, la guida italiana del semestre europeo – fino ad oggi – non ha sortito effetti.

Una Europa così confusa e assente quale contributo può dare ad una

politica internazionale capace di fronteggiare i colossali problemi dei rifugiati? Come riuscire a contenere il crescente numero delle morti in mare? Le regole internazionali stabiliscono che si possa richiedere asilo solo arrivando alla frontiera di un paese “sicuro”; il Trattato di Dublino impone che solo in quel paese si possa avanzare formale domanda di asilo. La conseguenza è che il migrante rischia la vita traversando il mare per bussare alle porte di Italia (o Spagna, Grecia o Malta...); ma che una volta toccate le coste siciliane, se avanza domanda di asilo deve restare in Italia anche se ha parenti od amici in altro paese di Europa. Meno di un terzo degli sbarcati sulle nostre coste avanza, infatti, domanda di asilo. Molti non si fanno identificare. Tanti riformano il trattato di Dublino con le loro gambe...cercando di varcare le frontiere interne europee in cerca di sistemazione altrove.

Un'azione internazionale decisa e pesante dovrebbe coinvolgere la UE, le Agenzie internazionali (UNHCR in primis), l'Unione Africana, e singoli paesi. Essa potrebbe predisporre presidi nei paesi di transito, sotto egida internazionali, presso i quali si possano presentare domande di asilo; organizzare corridoi umanitari là dove le emergenze lo richiedessero; rafforzare i programmi di *resettlement* nei campi profughi; essere in grado di disegnare interventi *ad hoc* quando l'imprevedibilità degli eventi lo richieda. Missione impossibile? Forse sì: ma i 20.000 morti nel *mare nostrum* nell'ultimo ventennio la richiedono a gran voce.

Pubblicato il primo luglio 2016

Le rotte di ingresso in Europa e la crisi europea dei rifugiati

MATTIA VITIELLO

LE ROTTE DI INGRESSO IN EUROPA AI TEMPI DELLA CRISI EUROPEA DEI RIFUGIATI: CARATTERISTICHE, DIMENSIONI E CAMBIAMENTI

La crisi dei rifugiati o, per meglio dire, la crisi europea nella gestione dei flussi di bisognosi di protezione internazionale, presenta essenzialmente due aspetti emergenti. Un primo aspetto è costituito dall'entità degli arrivi; il secondo è rappresentato dalle rotte usate per entrare nell'Unione europea. Queste ultime rappresentano un elemento fondamentale per il corretto funzionamento della procedura di asilo e al contempo una complicazione seria per il sistema europeo comune di asilo.

Secondo il regolamento di Dublino ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade in primis sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso del richiedente nel territorio della UE. Ciò significa che, salvo poche eccezioni, lo Stato che viene individuato dal sistema Dublino come competente ad esaminare la domanda sarà poi anche lo Stato in cui il richiedente asilo dovrà rimanere una volta ottenuta la protezione. Dunque, non è indifferente per la procedura di asilo conoscere il paese da cui si è transitati per entrare in Europa, perché sarà questo paese a dovere accogliere le richieste di asilo. Ciò si traduce, per i paesi alla frontiera dell'Unione europea, in un obbligo alla gestione delle procedure di asilo per ogni nuovo richiedente asilo.

Consideriamo adesso il numero delle intercettazioni dei passaggi illegali della frontiera europea lungo le principali rotte di ingresso nell'Unione europea. Con il termine intercettazioni in pratica si intende il numero di volte che le persone vengono fermate nel loro tentativo di attraversare la frontiera europea senza le necessarie autorizzazioni previste dal codice Schengen. Queste informazioni sono elaborate e pubblicizzate dall'agenzia europea Frontex¹.

¹ Frontex è l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea. Diffonde i dati sulle intercettazioni attraverso delle pubblicazioni quadrimestrali.

Da questi dati si rileva che il numero delle intercettazioni è passato dai poco più di 283.000 del 2014 ai circa 2.000.000 del 2015². Per l'interpretazione di questi dati, occorre precisare che questo tipo di informazione non si riferisce alle persone, ma a eventi. Quindi una stessa persona può essere contata più volte. Pertanto la cifra di 2.000.000 non rappresenta il numero dei migranti che hanno tentato di attraversare la frontiera, ma il numero dei tentativi che questi hanno fatto e che sono stati intercettati. Da questo punto di vista, il numero delle intercettazioni esprime l'aumento sia dell'attenzione delle polizie sia del loro contingente alle frontiere esterne. Comunque, anche in questo caso, un aumento di queste dimensioni dipende anche da un'accresciuta pressione migratoria alle frontiere europee. Vediamo nel dettaglio l'andamento dei flussi lungo le rotte di ingresso, considerando come indicatore di questi il numero di fermi effettuati alle frontiere, illustrato dalla tabella 1.

Tabella 1: Numero delle intercettazioni degli attraversamenti illegali della frontiere esterne della UE.

Rotte di ingresso	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rotta del Mediterraneo centrale (Italia, Malta)	4.450	64.261	15.151	45.298	170.664	157.220
Rotta del Mediterraneo orientale (Grecia, Cipro, Bulgaria)	55.688	57.025	37.224	24.799	50.834	880.820
Rotta dei Balcani occidentali	2.371	4.658	6.391	19.951	43.357	763.958
Rotta circolare dall'Albania alla Grecia	35.297	5.269	5.502	8.728	8.841	8.645
Rotta del Mediterraneo occidentale (Spagna)	5.003	8.448	6.397	6.838	7.842	12.516
Rotta della frontiera orientale (Russia, Ucraina, Bielorussia)	1.052	1.049	1.597	1.316	1.275	1.764
Rotta del Mar nero	0	0	1	148	433	68
Rotta dell'Africa occidentale (Isole Canarie)	196	340	174	283	276	660
Altre	3	1	0	4	10	12
Totale	104.06	141.051	72 437	107.365	283.532	1.825.663

Fonte: Frontex, *Risk analysis for 2016*, 2016.

² Frontex, *Risk analysis for 2016*, Risk Analysis Network Quarterly Report, p. 16.

Dal 2010 al 2015 le principali rotte per l'ingresso in Europa sono rappresentate dalla rotta del Mediterraneo orientale e da quella del Mediterraneo centrale. Ciò significa sostanzialmente che l'Italia e la Grecia per tutti questi anni, e in modo particolare per il 2014 e il 2015, sono state le principali porte di ingresso per l'Europa³.

LA LIAISON DANGEREUSE TRA IL SISTEMA DUBLINO E LE ROTTE DI INGRESSO

In questo quadro migratorio caratterizzato da due principali rotte di ingresso in Europa, una conseguenza diretta del sistema Dublino è la concentrazione degli arrivi nei paesi che funzionano come porte lungo queste vie, in sostanza Grecia e Italia. Inoltre, la peculiare *ratio* del regolamento di Dublino⁴ comporta anche un aumento dei cosiddetti dublinanti negli stessi paesi⁵. Dunque, il sistema Dublino produce una doppia spinta alla concentrazione dei rifugiati in Grecia e in Italia. Da un lato li confina in questi paesi perché non riconosce loro né il diritto né la possibilità di andare oltre. Dal lato opposto, li riporta in questi stessi paesi nel caso fossero riusciti a eludere la prima barriera. Il risultato è che ad oggi l'onere dell'accoglienza è sproporzionalmente caricato sui due paesi, in particolare sulla Grecia. All'indomani del varo di Dublino II, alcuni autori avevano già evidenziato come qualsiasi "successo" del Regolamento di Dublino sarebbe andato a beneficio degli Stati centrali europei mentre l'onere si sarebbe progressivamente spostato verso i paesi situati sul confine meridionale e orientale dell'Unione Europea⁶.

Un altro effetto inatteso di questo meccanismo è l'aumento dei movimenti secondari illegali dei rifugiati. Questo non tanto perché è probabile che un rifugiato preferisca andare verso i paesi con gli standard di accoglienza più elevati, ma soprattutto perché i rifugiati nella definizione

3 In merito alle intercettazioni lungo la rotta dei Balcani occidentali, il dato del 2015 è probabilmente dovuto al cosiddetto conteggio multiplo delle intercettazioni come risultato dei percorsi complessi che i migranti seguono allo scopo di arrivare in Europa.

4 Rappresentata dal meccanismo della ripartizione degli oneri tra i paesi firmatari della Convenzione di Dublino in base al meccanismo del paese di primo ingresso.

5 Questo è un neologismo che definisce i richiedenti protezione internazionale che vengono rinviati allo Stato in cui hanno chiesto la protezione internazionale, a seguito di una richiesta per ottenere analogo riconoscimento in uno Stato diverso da quello in cui è stato richiesto la prima volta.

6 Cfr. C. Costello C, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?* in «European Journal of Migration Law», n. 1, 2005.

del loro progetto migratorio prendono in considerazione anche altri fattori, come per esempio i legami familiari e/o di comunità e le condizioni del mercato del lavoro.

Concludendo, la procedura di asilo serve per determinare quali tra i migranti entrati in maniera irregolare possono restare in Europa come rifugiati, ma il sistema Dublino non è in grado di determinare i paesi in cui questi migranti dovranno essere accolti.

Publicato il 30 marzo 2016

Morti in mare e rotte migratorie

FERRUCCIO PASTORE, ESTER SALIS

Una gran mole di risorse economiche, politiche e comunicative è investita nello sforzo di fronteggiare la crisi dei rifugiati in Europa (con quali risultati, è tutta un'altra questione). Ma assai meno si fa per comprendere e interpretare il fenomeno, se si guarda alla scarsità di analisi approfondite delle dinamiche in corso. In particolare, nonostante le morti in mare rappresentino un aspetto cruciale di questa crisi, abbiamo poche e insufficienti fonti informative che permettano di quantificare il fenomeno. Di conseguenza, comprendiamo ancora poco dei fattori che determinano l'andamento variabile della mortalità di chi affronta i viaggi in mare per raggiungere l'Europa, per quanto questo tipo di informazione sarebbe fondamentale per salvare il maggior numero possibile di vite.

L'attenzione mediatica e politica per le morti dei migranti in viaggio verso l'Europa (usiamo questo termine generico, ma molti di questi "migranti" dovrebbero più correttamente definirsi "rifugiati") sembra focalizzarsi più sulla *immagine* che sul *numero* di queste morti. La sconvolgente immagine di un bambino affogato può avere molto più impatto, in termini di sensibilizzazione e mobilitazione delle coscienze, rispetto a migliaia di cadaveri anonimi e invisibili.

Giusta o sbagliata che sia, questa è una dinamica profondamente umana e non c'è ragione di sorprendersi o scandalizzarsi. Tuttavia, un'attenzione più sistematica verso i dati, seppure in un ambito così emotivamente sensibile, sarebbe auspicabile. Soprattutto perché le dinamiche delle morti in mare sono tutt'altro che lineari, prevedibili e facili da spiegare.

LE STATISTICHE INCERTE DELLE MORTI IN MARE

Non è agevole interpretare i trend recenti nel numero degli arrivi e dei morti in mare lungo le due principali rotte che attraversano il Mediterraneo verso l'Unione Europea: quella del Mediterraneo Orientale, dalla Turchia alla Grecia, e quella del Mediterraneo Centrale, dalla Libia (e in minor misura anche da Tunisia e Egitto) verso l'Italia.

Nessuna agenzia nazionale o europea si è finora assunta ufficialmen-

te la responsabilità di contare i morti in mare. In parte perché questa è operazione tecnicamente molto complessa, dato che gli incidenti mortali avvengono in un'area marittima molto estesa, soprattutto in acque internazionali dove nessuno stato o organizzazione ha sovranità. Ma anche perché contare ufficialmente i morti potrebbe in qualche modo implicare un riconoscimento, o anche un'assunzione indiretta di responsabilità di cui nessuno vuole davvero farsi carico.

Dunque i dati esistenti sono molto lacunosi o poco affidabili, essendo perlopiù basati su notizie riportate dai media – spesso poco accurate – o su fonti non ufficiali che contano soltanto il numero di corpi recuperati o, ancora, sui racconti dei sopravvissuti difficili da verificare. Da una parte, dunque, i dati esistenti non includono un gran numero di naufragi non individuati, in mancanza di testimoni o sopravvissuti. Allo stesso tempo, le stime esistenti sono probabilmente inficiate da un certo numero di doppi conteggi. In ogni caso, guardando ai numeri nella tabella sottostante, basati su dati forniti da UNHCR, Frontex e dal progetto **Missing Migrants dell'OIM**, si possono fare una serie di interessanti considerazioni.

Rotta	1 Gen. - 21 Mar. 20016			1 Gen. - 21 Mar. 20015			1 Gen. - 31 Dic. 20016			1 Gen. - 31 Dic. 20015		
	Arrivi via mare ^A	Morti ^E	Tasso di mortalità (per ‰)	Arrivi via mare ^B	Morti ^E	Tasso di mortalità (per ‰)	Arrivi via mare ^C	Morti ^E	Tasso di mortalità (per ‰)	Arrivi via mare ^D	Morti ^E	Tasso di mortalità (per ‰)
Medit. Orientale	148.317	347	2,3	12.392	16	1,3	873.179	806	0,9	44.057	34	0,8
Medit. Centrale	131.825	97	7,0	10.165	457	45,0	153.946	2.892	18,8	170.664	3.186	18,7
Totale	162.142	444	2,7	22.557	473	21,0	1.027.125	3.698	3,6	214.721	3.220	15,0

Note

- A Fonte UNHCR: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>
- B Fonte UNHCR: <https://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=927>
- C Fonte Frontex, FRAN Quarterly, Q4 October – December 2015.
- D Fonte Frontex FRAN 2015
- E Fonte: OIM, Missing Migrants: <http://missingmigrants.iom.int/mediterranean>

LA PERICOLOSITÀ DELLE ROTTE

È un dato assodato che la geografia dei flussi misti nel Mediterraneo ha conosciuto cambiamenti sostanziali nel corso degli ultimi due anni. Mentre nel 2014 il Mediterraneo Centrale era di gran lunga la rotta più battuta sia in termini di numero di arrivi che di vittime, la situazione è radicalmente mutata nel 2015, con l'esplosione della rotta del Mediterraneo Orientale, e il trend si conferma anche in questo inizio del 2016.

Dato il forte divario tra il numero di arrivi lungo le due rotte, per comprendere correttamente le implicazioni di questo cambiamento dobbiamo guardare ai numeri relativi. Questo si può fare in maniera semplice calcolando separatamente per le due rotte il rapporto tra numero di morti e numero di persone arrivate (*1000). Nel 2015 questo rapporto – che può essere letto come un tasso di mortalità – era di 18,8 nel Mediterraneo Centrale e di 0,9 nell’Egeo. Circa 19 migranti morti ogni mille arrivati nel primo caso, meno di uno ogni mille arrivi nel secondo. Cifre non troppo dissimili da quelle osservate nel 2014, quando il tasso di mortalità era di 18,7 nel Mediterraneo Centrale e di 0,8 in quello Orientale. Il viaggio dalla Libia verso l’Italia emergeva dunque chiaramente come il più rischioso, molto più di quello più breve dalle coste turche verso le isole greche.

Tuttavia, è interessante notare come questo divario notevole si sia ridotto nei primi mesi del 2016 (fino al 21 marzo, quando gli ultimi dati sono stati resi disponibili): il tasso di mortalità si è più che dimezzato sulla rotta libica – circa sette persone morte ogni mille arrivate a destinazione – mentre si è quasi triplicato nel caso degli attraversamenti dalle coste turche alle isole dell’Egeo – oltre due morti (2,34) ogni mille arrivati. Nel primo trimestre del 2015 lo stesso rapporto era di 45 morti ogni mille arrivi nel Mediterraneo centrale e 1,3 morti ogni mille arrivi nell’Egeo.

SUI FATTORI DELLA MORTALITÀ NEI VIAGGI IN MARE

Come può essere spiegato questo cambiamento considerevole nella geografia delle morti in mare? Una risposta solida richiederebbe un’analisi sofisticata e in profondità di informazioni concernenti i singoli incidenti mortali. Nonostante queste informazioni siano perlopiù mancanti e in ogni caso difficili da ottenere, specifici sforzi di ricerca in questo senso sono certamente possibili e necessari. Ma già a questo stadio si possono formulare alcune ipotesi.

Una determinante delle dinamiche di mortalità nel Mediterraneo Centrale che è frequentemente citata dagli operatori sul campo ha a che fare con l’efficacia delle operazioni di Ricerca e Salvataggio (o SaR, acronimo dell’inglese Search and Rescue) in mare. Guardare all’andamento del semplice indicatore che qui proponiamo – cioè quello che abbiamo definito tasso di mortalità – mostra con chiarezza il ruolo cruciale delle attività SaR. Di fatto, l’interruzione dell’operazione Mare Nostrum a fine 2014 e il suo rimpiazzo con la ben più limitata operazione Triton di Frontex portò a un brusco aumento delle morti in mare nella prima parte del 2015, come

anche i nostri dati mostrano. Nel primo trimestre 2014, durante il periodo di piena operatività di Mare Nostrum, il tasso di mortalità dei migranti in viaggio dalla Libia era di 0,9. Nello stesso periodo dell'anno seguente, quando l'operazione italiana era stata sostituita da Triton (che operava con un mandato e una dotazione di mezzi notevolmente meno estesi della precedente) lo stesso tasso si è impennato fino a 44,9. Solo una revisione sostanziale (benché realizzata senza molta pubblicità e clamore) del mandato e dell'equipaggiamento di Triton a partire dal febbraio 2015, con il forte contributo offerto da alcune ONG internazionali (soprattutto MOAS e Medici Senza Frontiere, ma anche altre, tra cui Sos Méditerranée, Sea Watch e Sea Eye) ha permesso di recuperare almeno in parte i precedenti livelli di efficacia in termini di salvataggi lungo la rotta del Mediterraneo Centrale.

Due ulteriori fattori possono aiutare a spiegare le variazioni osservate sulle due rotte. Una riguarda il cambiamento nel *modus operandi* delle reti del traffico. L'uso sempre più frequente di imbarcazioni di bassa qualità, perlopiù gommoni a motore (a camera d'aria unica), invece di natanti più costosi e difficilmente reperibili come pescherecci in legno o metallo, ha certo giocato un ruolo nella crescente frequenza di incidenti fatali nel mare Egeo. Come suggerito dai dati raccolti all'interno di un progetto di ricerca internazionale gestito dall'Università di Coventry, un effetto simile è associato alla sempre più diffusa pratica di trasbordare i migranti durante la notte per evitare i sempre maggiori controlli lungo la frontiera marittima del Mediterraneo orientale. La navigazione nelle ore notturne, soprattutto se guidata da persone inesperte, comporta di fatto rischi notevolmente maggiori rispetto al viaggio affrontato nelle ore di luce.

Infine, le caratteristiche dei migranti stessi hanno probabilmente influenzato il grado di pericolosità dei viaggi. In particolare, incide la crescente presenza tra i rifugiati siriani e afgani lungo la rotta dell'Egeo di famiglie con bambini, evidentemente più a rischio in caso di naufragio.

Publicato il 26 aprile 2016

Morti in mare: dati, tendenze e possibili cause

PAOLO CUTTITA

I DATI SUI MORTI

I dati sui morti alle frontiere – che si tratti di quelli diffusi da tanti anni da “**United for Intercultural Action**” e da “**Fortress Europe**” o di quelli raccolti e resi pubblici, da un paio d’anni a questa parte, dall’**OIM** – si fondano essenzialmente su rassegne stampa. Queste sono inevitabilmente approssimative: perché qualche notizia può sfuggire; perché fonti differenti possono fornire dati diversi sullo stesso evento; perché un evento può essere conteggiato più volte se riportato in momenti diversi, o non essere conteggiato se non riportato affatto. Inoltre, se già il numero dei cadaveri recuperati varia spesso da una fonte all’altra, quello dei dispersi è ancora più difficile da determinare. Ciò è particolarmente rilevante data l’alta incidenza dei dispersi sul totale delle vittime (il 75% secondo un mio calcolo limitato al Canale di Sicilia e al triennio 2003-2005).

Una **ricerca** della *Vrije Universiteit Amsterdam* dice che 3.188 morti di frontiera sono state registrate presso le anagrafi di Spagna, Gibilterra, Italia, Malta e Grecia tra il 1990 e il 2013. Ciò rappresenta un bilancio solo parziale (mancano i corpi recuperati dalle autorità dei paesi d’imbarco e i dispersi) ma dimostra al tempo stesso che è possibile tenere qualche forma di contabilità ufficiale. Perciò gli autori della ricerca propongono l’istituzione di un’autorità indipendente in seno al Consiglio d’Europa: **un osservatorio europeo sulla morte dei migranti** che convogli ed elabori i dati che le autorità dei singoli paesi dovrebbero raccogliere sotto la sua supervisione. Raccogliere ogni informazione disponibile su morti e dispersi ne faciliterebbe l’identificazione e darebbe ai familiari un riferimento per indagare sul destino dei loro congiunti.

TASSI DI MORTALITÀ E POSSIBILI CAUSE

Tra i tassi di mortalità (morti e dispersi ogni mille sbarchi) forniti da Pastore e Salis salta all’occhio il bassissimo 0,9 per mille registrato nel

Mediterraneo Centrale nel primo trimestre del 2014. Poiché nell'intero anno il tasso è del 18,7 per mille, esso, negli altri tre trimestri del 2014, sarà necessariamente più elevato (non sappiamo di quanto perché in questo caso mancano i dati trimestrali su arrivi e morti). Perciò, se lo scopo è calcolare l'impatto dell'operazione Mare Nostrum, che nel 2014 è stata operativa al 100% fino al 31 ottobre e poi al 33% fino al 31 dicembre, si dovrebbe considerare il tasso annuo (o, meglio, dei primi dieci mesi), anziché quello del primo trimestre. Inoltre, se nel primo trimestre del 2015 il tasso è del 45 per mille (molto più alto che all'epoca di Mare Nostrum), allora i successivi sviluppi di quell'anno (potenziamento di Frontex e contributo delle ONG **MOAS, MSF e Sea-Watch**, ma anche avvio ed evoluzione dell'operazione militare europea **Eunavfor Med**) non si sono limitati a "recuperare almeno in parte i precedenti livelli di efficacia" ma li hanno decisamente superati, se è vero che il tasso finale è analogo a quello del 2014 (solo 0,1 per mille in più) nonostante il 2015 sconti l'handicap di quel primo trimestre. Calcolando la mortalità da aprile a dicembre 2015 si ottiene infatti un tasso (16,9 per mille) inferiore a quello dell'intero 2014 (18,7) e, ovviamente, ancora più basso rispetto a quello dell'analogo periodo (aprile-dicembre) di quell'anno. Allora Mare Nostrum era meno efficace del nuovo assetto del 2015? Sarebbe utile ampliare l'analisi andando indietro nel tempo, usando fonti omogenee (secondo Frontex, per esempio, **Mare Nostrum provocò un rialzo dei tassi di mortalità rispetto al 2013**). Ma quante variabili andrebbero considerate? E quante potrebbero essere davvero misurate?

Colpisce, nel Mediterraneo Centrale, anche il tasso del primo trimestre del 2016: solo 7 per mille. Come spiegarlo, anche considerando che in questi mesi è venuto meno l'apporto delle ONG (le quattro navi gestite da MOAS, MSF e Sea-Watch hanno salvato oltre ventimila persone tra maggio e dicembre) ed è stato temporaneamente ridotto il numero di mezzi impiegati da Eunavfor Med? E poi: dobbiamo davvero considerarlo basso (in confronto al 18,8 per mille del 2015), magari bassissimo (in confronto al 45 per mille del primo trimestre del 2015), oppure alto (in confronto allo 0,9 per mille del primo trimestre del 2014)? Il problema, sui brevi periodi, è che le statistiche sono più soggette a fluttuazioni dovute al caso.

Pastore e Salis discutono le possibili cause dell'aumento della mortalità nel Mediterraneo Orientale nel primo trimestre del 2016, che ne avvicina la rischiosità a quella delle traversate del Canale di Sicilia. Una spiegazione parziale potrebbe ritrovarsi nel recente aumento delle partenze notturne

dalla Turchia (il buio aiuta a sottrarsi ai controlli, inaspriti su richiesta dei paesi europei, ma aumenta il rischio di naufragi). La stessa tendenza, aggiungerei, si osserva da tempo anche per le partenze dalla Libia. Altra concausa sarebbe la sostituzione delle più stabili barche in legno con gommoni, per giunta di bassa qualità, che Pastore e Salis indicano come un recente sviluppo nel Mare Egeo. Analoga tendenza, però, si nota anche nel Canale di Sicilia dallo scorso autunno: i *paqueurs* hanno ripiegato su mezzi più economici quando Eunavfor Med ha cominciato a **sequestrare le imbarcazioni per impedirne il riuso**. Se il fenomeno ha provocato un innalzamento della mortalità nel Mare Egeo, lo stesso andamento dovrebbe manifestarsi anche nel Canale di Sicilia, dove invece si registra una diminuzione.

Infine, l'aumento della mortalità nell'Egeo sorprende, considerando l'accresciuta presenza, proprio negli stessi mesi, di mezzi militari e di soccorso in tale regione. Ciò conferma che i tassi di mortalità non possono dare indicazioni univoche circa i fattori che li determinano, specialmente quando si considerano brevi periodi soggetti alle fluttuazioni del caso.

Sottolineerei infine come gran parte degli attori coinvolti nei soccorsi in mare (Marina Militare, Frontex, Eunavfor Med) operino nell'ambito di politiche il cui obiettivo primario è impedire alle persone di partire alla volta dell'Europa. Concentrarsi – anche attraverso l'esame dei tassi di mortalità – sui morti in mare non deve far dimenticare che impedire alle persone di rischiare la vita nel Mediterraneo può significare farli morire, o anche “solo” esporli a gravi violazioni di diritti fondamentali, altrove.

Una cosa è certa: quando l'Europa non aveva ancora chiuso le sue porte non c'erano morti da contare, né ce ne sarebbero più se queste porte si riaprissero.

Pubblicato il 27 gennaio 2015

I minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa

MARCO ACCORINTI

Ipercorsi migratori e le motivazioni che spingono i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) verso l'Italia sono tra gli aspetti forse più complessi del fenomeno migratorio nel Paese. La presenza di MSNA è andata aumentando con un tasso di crescita molto alto, con flussi continui in particolare di minori richiedenti protezione internazionale. Anche se è difficile quantificarli con precisione, in quanto si tratta generalmente di ragazzi non in regola con le norme sul soggiorno e con una forte mobilità sul territorio, negli ultimi sette anni il loro numero si è mantenuto su una media annuale di circa 7/8.000 minori, con un picco nel 2013 che è stato ampiamente superato alla fine del 2014 (10.536 minori) ma soprattutto nel 2015, anno in cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha registrato 11.921 MSNA presenti in Italia e inseriti nelle strutture di seconda accoglienza.

Tuttavia il fenomeno non riguarda solo l'Italia, per due ordini di motivi. Anzitutto perché i MSNA sono presenti in gran parte dei Paesi dell'Unione con percorsi di transito tra un paese e l'altro. E poi perché le decisioni e le scelte di accoglienza/rifugio prese da uno Stato membro hanno influenze anche sulla comunità internazionale, che per tale motivo sta adottando tutta una serie di Direttive e disposizioni di armonizzazione delle procedure e delle politiche di accoglienza.

LO SCENARIO EUROPEO, TRA DOMANDE E NON DOMANDE DI ASILO

Secondo una indagine comparata condotta dalla Commissione Europea (pubblicata nel 2015) nell'ambito dello *European Migration Network*, il numero dei MSNA che richiedono protezione (asilo) a uno Stato dell'Unione, in un complessivo andamento crescente degli ultimi due anni, varia in maniera significativa tra i paesi: i numeri più bassi di minori richiedenti asilo (meno di 5 ragazzi) si sono registrati nel 2014 in Repubblica Ceca, Lituania, Lettonia e Estonia, mentre i numeri più alti (più di 1.000 domande) in Norvegia, Regno Unito, Germania e Svezia (paese con il numero più alto in assoluto).

Si è trattato complessivamente di 24.075 minori, per lo più maschi (86% sul totale), provenienti da paesi quali Afghanistan, Eritrea, Siria, Somalia e Marocco (dati Eurostat).

L'Italia è tra i paesi con meno di 1.000 domande di protezione di ragazzi, ma nel 2013 e nel 2014 ha fatto registrare un altro primato europeo: il più alto numero di presenze di MSNA che non richiedevano asilo al Paese in cui si trovavano. Anche in questo caso, i dati raccolti dall'EMN sono chiarissimi: su 12.770 MSNA che non hanno fatto domanda di asilo nel 2013, ben 8.461 erano in Italia (più del 66%), 2.165 in Spagna, 1.682 in Belgio, 302 in Croazia, 70 in Slovacchia, 57 a Cipro, 14 in Ungheria, 8 in Lituania, 5 in Romania, 4 in Polonia, e 2 in Estonia.

Lo studio comparato evidenzia tra le motivazioni per lasciare il proprio paese da soli, anzitutto la fuga da persecuzioni o danni gravi e quindi la ricerca di protezione “fisica”, poi i motivi economici e le legittime aspirazioni (tra le quali poter avere una istruzione migliore), e infine il ricongiungimento con altri familiari già migrati. Purtroppo molti paesi evidenziano anche casi di minori vittime di *trafficking*, sfruttamento sessuale forzato e vendita.

Anche in virtù di accordi internazionali, i paesi europei non possono rifiutare una richiesta di protezione espressa alla frontiera, ma alcuni paesi espellono i minori che, non richiedendo asilo, non siano in regola con le norme relative all'ingresso (non è il caso italiano). Una volta entrati i MSNA (richiedenti o non) sono accolti generalmente in strutture residenziali, secondo procedure e pratiche differenti da paese a paese.

L'Europa è diventata comunque un'area di protezione per i minori, riconosciuta dagli stessi profughi, che però in un certo senso “scelgono” dove inserirsi come “minori richiedenti asilo” o come “semplici” minori soli. E poi la “catena migratoria” fa il resto, ovvero consolida pratiche di richiesta di asilo di minori per esempio in Svezia e sfrutta i periodi di “regolarizzazione” in Italia per poi transitare in Germania o Belgio al compimento del diciottesimo anno di età.

LE SCELTE ITALIANE

La Legge italiana impone a tutti i pubblici ufficiali, agli incaricati di pubblico servizio e agli enti che prevalentemente svolgono attività sanitarie o di assistenza, che vengono a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore senza figure familiari di adulti di riferimento, di darne immediata notizia alla *Direzione Generale*

dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione preposta per il coordinamento di tutti gli interventi, istituita presso il *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*.

Secondo la Legge italiana tutti i minori che si trovano nel Paese senza adulti di riferimento, sono “inespellibili” e hanno diritto di ottenere un “permesso di soggiorno per minore età”, anche se non hanno documentazione ufficiale e ci si deve basare quindi sulle loro dichiarazioni. Contestualmente l'articolo 343 del Codice civile impone che sia aperta la “tutela pubblica” e vengano affidati al Sindaco (o un suo delegato) del luogo in cui sono stati ritrovati, che ha l'obbligo di garantire al minore l'assistenza necessaria, collocandolo in luogo sicuro e assicurando il rispetto dei suoi diritti fondamentali (affidamento, tutela legale, diritto alla salute e all'istruzione, accoglienza, cura, formazione etc.). Non solo nel caso di minori che presentano una domanda di asilo, anche prima della presa in carico del Giudice tutelare, secondo il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, che ha recentemente modificato il sistema di accoglienza, il minore dopo un breve periodo di presenza in un Centro di pronta accoglienza (o hotspot) viene immediatamente affidato allo SPRAR – il *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, istituito dal *Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* in convenzione con l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), nei limiti dei posti e delle risorse disponibili. La *Commissione territoriale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato* decide sulla domanda di asilo del MSNA in base ai criteri sanciti dalla Convenzione di Ginevra, tenendo conto anche delle specifiche forme di persecuzione che possono riguardare i minorenni nel paese da cui provengono.

Purtroppo l'Italia si è caratterizzata in passato per una forte eterogeneità territoriale dei modelli di accoglienza rivolti ai MSNA, pur se nel quadro di un *iter* d'intervento comune che vede nell'accoglienza alloggiativa la principale misura di tutela e protezione del minore, seguita dall'attivazione di politiche volte a favorire l'integrazione, in particolare attraverso le misure per la formazione e l'inserimento nel mondo del lavoro fino al compimento del diciottesimo anno di età. Il decreto del 2015 punta appunto a costituire un sistema unico di accoglienza. Problemi sono sorti nel caso di accertamento dell'età anagrafica, soprattutto per adulti stranieri che si sono dichiarati minorenni per beneficiare delle forme di assistenza.

Il confronto europeo sta recentemente stimolando anche la ricerca di pratiche di intervento che valorizzino ad esempio forme di “affidamento

omoculturale” (ovvero alla rete di connazionali presenti in Italia), o misure di prevenzione della fuga dalle strutture di accoglienza, la mediazione culturale, la *peer education*, il rimpatrio assistito, ma anche la formazione delle autorità di polizia di frontiera soprattutto in relazione alla identificazione delle vittime di *trafficking*.

Per saperne di più

European Commission, 2014, *Unaccompanied minors in the EU – European policy responses and research*, EMN/UNHCR Ireland International Conference, Dublin, 27 November 2014.

Silvia Nocentini (2014) “L’invisibilità dei minori stranieri non accompagnati”, Neodemos, 14/05/2014

Rassegna di studi comparati europei

Sito del Ministero dell’Interno

Publicato il 24 novembre 2015

L'accoglienza dei migranti in Toscana

ANDREA BRANCATELLO, SABINA GIAMPAOLO,
LINDA PORCIANI, ALESSANDRO VALENTINI

Lo sbarco di migranti provenienti dall'Africa non è certo un fenomeno nuovo nel nostro Paese. In tre lustri, tra il 1999 e il 2013, si sono susseguiti circa 25mila arrivi annui, con qualche oscillazione legata ad eventi geo-politici dei Paesi di origine, tra i quali l'emergenza in Nord Africa del 2008 (37mila arrivi) e gli eventi legati alla cosiddetta Primavera Araba del 2011 (63 mila arrivi). Nell'ultimo biennio, tuttavia, il fenomeno ha raggiunto un rilievo quantitativo mai riscontrato in precedenza (172mila arrivi nel 2014, 85mila nei primi sette mesi del 2015), come recentemente rilevato da un [articolo di Neodemos](#), anche per effetto dell'operazione di salvataggio *Mare Nostrum* condotta fino a Ottobre 2014, e dal mese successivo dell'operazione *Triton* di sicurezza delle frontiere (coordinata da Frontex, l'agenzia europea di controllo delle frontiere).

L'incremento del flusso migratorio riscontrato sulle coste italiane negli ultimi due anni ha portato un aumento delle richieste di protezione internazionale e dei relativi permessi di soggiorno (+ 147% tra 2013 e 2014), ben evidenziato in un articolo su "[I numeri dell'immigrazione in Italia](#)".

IL MODELLO DIFFUSO DELL'ACCOGLIENZA REALIZZATO IN TOSCANA

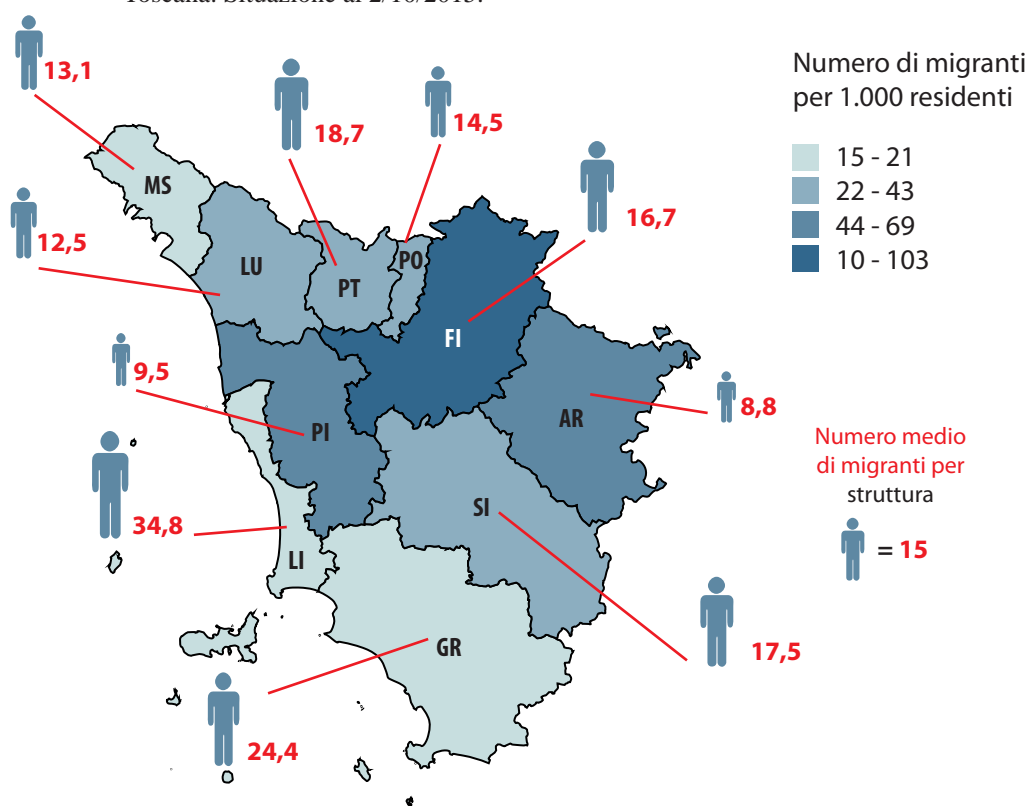
Il passaggio da un approccio emergenziale ad un sistema nazionale di accoglienza, attraverso un impegno trasversale e concertativo tra organizzazioni, istituzioni ed Enti locali (accordo tra Stato, Regioni ed Enti Locali del 10 Luglio 2014) ha consentito la realizzazione di un percorso di inclusione dei migranti sui territori. Alla Toscana è assegnata una quota di circa il 4%, per una consistenza di 6.166 unità al 02.10.2015.

In questo quadro, la regione contribuisce con il suo modello di accoglienza diffusa, che punta ad integrare il "profugo" nel contesto locale, dove viene ricevuto e assistito. Buona parte del territorio regionale (60% dei Comuni, cui corrisponde l'82% della popolazione) è aperta all'accoglienza dei flussi di migranti. Le province toscane hanno risposto in maniera differenziata all'accoglienza: la percentuale di Comuni coinvolti varia dal

28,6% della provincia di Grosseto (8 su 28) all'88,1% della provincia di Firenze (37 su 42).

Per gestire l'assistenza, al 2 ottobre 2015 sono state attivate complessivamente 412 strutture (appartamenti, strutture turistico-ricettive e assistenziali). L'articolazione territoriale è eterogenea: dalle sole 15 strutture della provincia di Grosseto alle 103 dell'area fiorentina (Figura 1). Il numero medio di migranti per struttura a livello regionale è pari a 15, con un picco di 34,8 a Livorno e il minimo di 8,8 ad Arezzo.

Figura 1: Numero di strutture per provincia e numero medio di migranti per struttura. Toscana. Situazione al 2/10/2015.

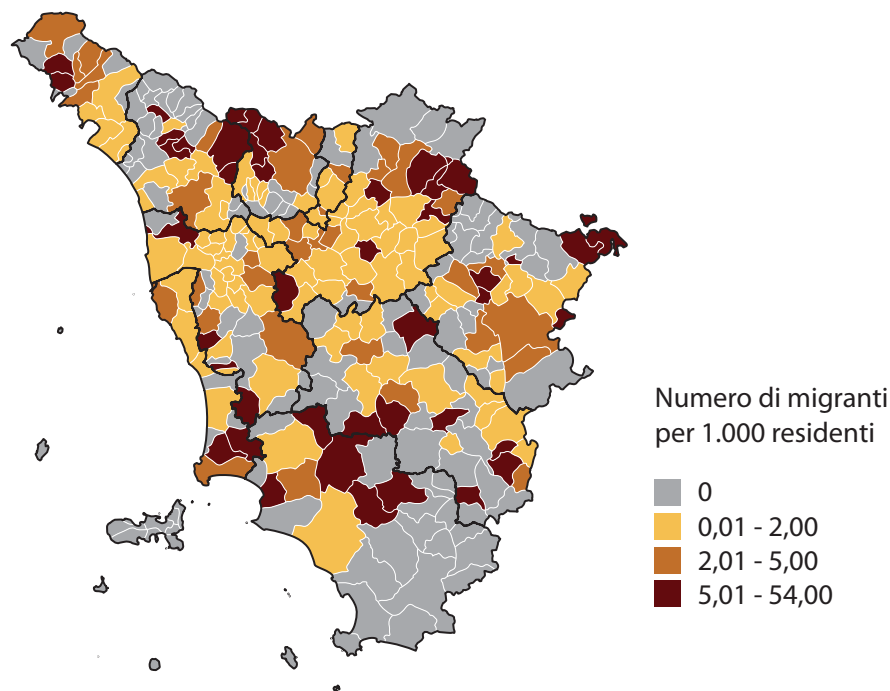


Fonte: elaborazione ISTAT-Toscana su dati forniti dalle Prefetture della Toscana

L'incidenza dei migranti sulla popolazione residente (riferita ai soli comuni che li accolgono), mediamente pari al 2 per mille, varia da un minimo di 1,4 per mille osservato nella provincia di Pisa ad un massimo di 3,1 per mille in quella di Grosseto. L'analisi a livello comunale (Figura 2) rileva valori superiori al 5 per mille in alcune aree di piccole dimensioni, prevalentemente montane. L'analisi delle incidenze per ampiezza demografica evidenzia infatti che nei comuni con popolazione inferiore a 2.000

residenti il numero medio di migranti è pari al 13,4 per mille, mentre in quelli da 2.000 a 5.000 residenti si attesta sul 5,3 per mille.

Figura 2: Incidenza dei migranti sulla popolazione residente per comune.
Toscana. Situazione al 2/10/2015.



Fonte: elaborazione ISTAT-Toscana su dati forniti dalle Prefetture della Toscana

I RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E GLI ESITI IN TOSCANA

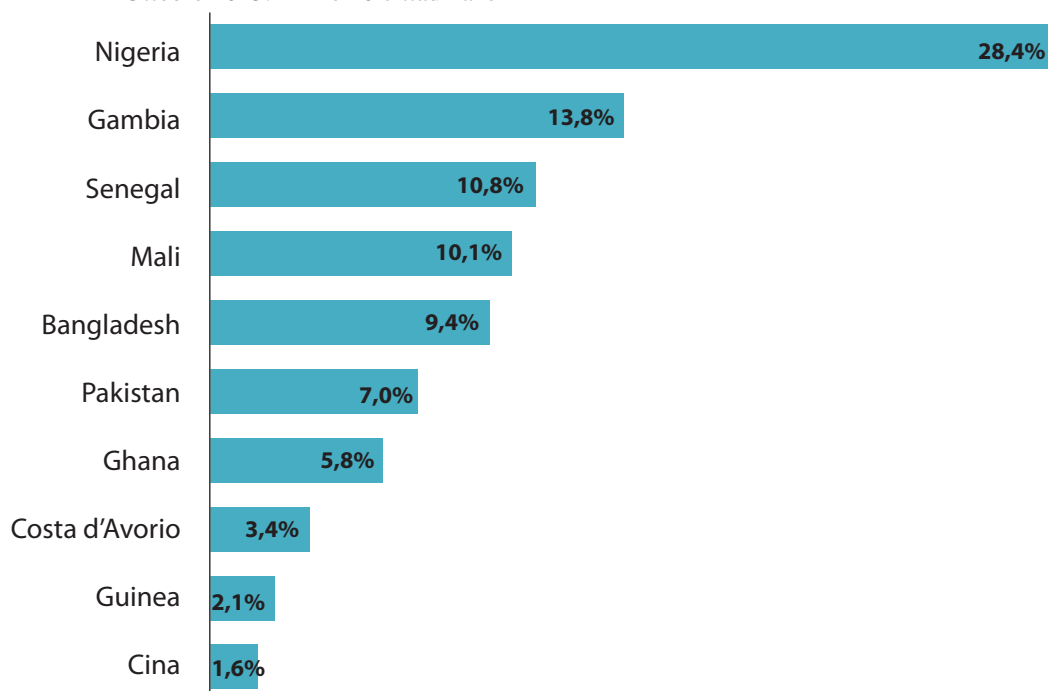
La politica di accoglienza dei migranti tra le regioni italiane recentemente adottata ha comportato, a livello locale, un forte incremento nelle richieste di protezione internazionale con la conseguente necessità di disporre di strumenti amministrativi in grado di gestire tali richieste in maniera decentrata.

A tale scopo sono state istituite le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (a supporto di quella nazionale), alle quali è stato attribuito il compito di riconoscere lo status di rifugiato (secondo la Convenzione di Ginevra del 1951), concedere la protezione sussidiaria oppure, nei casi in cui ritengano che non sussistano i requisiti per un riconoscimento di tipo internazionale, ritenere che sussistano gravi motivi di carattere umanitario e quindi richiedere il rilascio del relativo permesso di soggiorno. Ogni Commissione può inoltre rigettare la domanda per manifesta infondatezza. Contro le decisioni della Commissione ter-

ritoriale si può ricorrere al Tribunale, incanalando quindi il procedimento nella giustizia ordinaria.

In circa un anno di operatività (da ottobre 2014 a ottobre 2015) sono giunte all'attenzione della Commissione territoriale di Firenze 5.432 richieste di protezione internazionale. I richiedenti arrivano per 3/4 dall'Africa occidentale e per il restante da alcuni Paesi dell'Asia. In particolare, i nigeriani rappresentano il 28,4%, i gambiani il 13,8% e i maliani il 10,1%. Dal Bangladesh e dal Pakistan arrivano 325 richiedenti, circa il 16% del totale (Figura 3).

Figura 3: Richiedenti protezione internazionale per cittadinanza. Ottobre 2015. Prime 10 cittadinanze

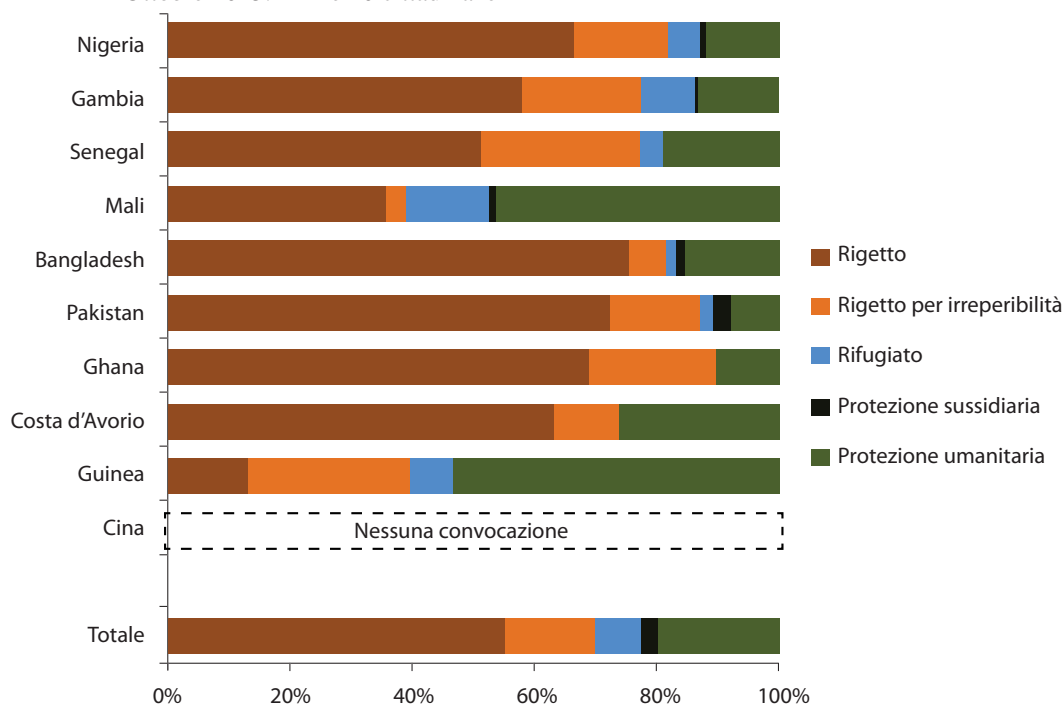


Fonte: elaborazione ISTAT-Toscana su dati forniti dalle Prefetture della Toscana

Nello stesso periodo la Commissione ha convocato 1.551 soggetti. Si tratta per la quasi totalità maschi, che hanno un'età media di circa 26 anni: il gruppo più "giovane" è quello dei gambiani con un'età media di 24 anni e il più "anziano" è quello dei pakistani, con un'età media di 30 anni. Delle domande pervenute, ne sono state giudicate 898: la maggioranza delle richieste è stata respinta, sia perché non sussistono i motivi per il riconoscimento della protezione (55%), sia per irreperibilità del richiedente (15%). Solo una piccola quota delle richieste è andata a buon fine:

65 persone hanno ottenuto lo status di rifugiato, 25 sono beneficiarie di protezione sussidiaria e 178 di protezione umanitaria. Tra le nazionalità, si osserva che i richiedenti di Senegal, Gambia e Guinea presentano una quota maggiore di irreperibili e che quelli provenienti dal Mali e dalla Guinea ottengono più frequentemente la protezione umanitaria (Figura 4).

Figura 4: Richiedenti protezione internazionale per cittadinanza e per esito della richiesta. Ottobre 2015. Prime 10 cittadinanze



Fonte: elaborazione ISTAT-Toscana su dati forniti dalle Prefetture della Toscana

Il percorso di accoglienza può proseguire con l'inserimento in progetti di accoglienza integrata, che superano cioè la sola distribuzione di vitto e alloggio prevedendo in modo complementare misure di informazione, assistenza e orientamento in percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Publicato il 29 aprile 2016

Profughi e rifugiati come risorsa per comuni in declino demografico

ALESSANDRO CAVALLI

Di fronte ai fatti drammatici dell'esodo di profughi e migranti che premono ai confini d'Europa, l'opinione pubblica sembra dividersi tra i "buonisti", che vogliono accoglierli tutti, e i "cattivisti" che vorrebbero lasciarli naufragare o fermarli con la forza. C'è un problema di emergenza, al quale ogni governo coinvolto cerca di far fronte tamponando le falle, con un occhio alle ripercussioni che ogni mossa potrà avere sul comportamento degli elettori alle prossime scadenze.

UNA STRATEGIA PER IL LUNGO PERIODO

È sconcertante come pochi guardino al di là dell'emergenza, alle strategie da mettere in atto a medio-lungo termine per far fronte al fenomeno. Perché il fenomeno non è destinato ad esaurirsi, ma accompagnerà la vita delle nostre società per decenni a venire. Le guerre del Medio Oriente potranno anche finire (ce lo auguriamo), ma lasceranno delle società devastate dalle quali molti vorranno comunque fuggire e l'Africa resterà ancora per lungo tempo un serbatoio di popolazioni che cercheranno altrove delle chances di vita migliori della fame e della miseria che le aspetta a casa loro. E l'Europa è il continente più vicino, è un continente ricco e, almeno in questa fase storica, ha una popolazione demograficamente in declino.

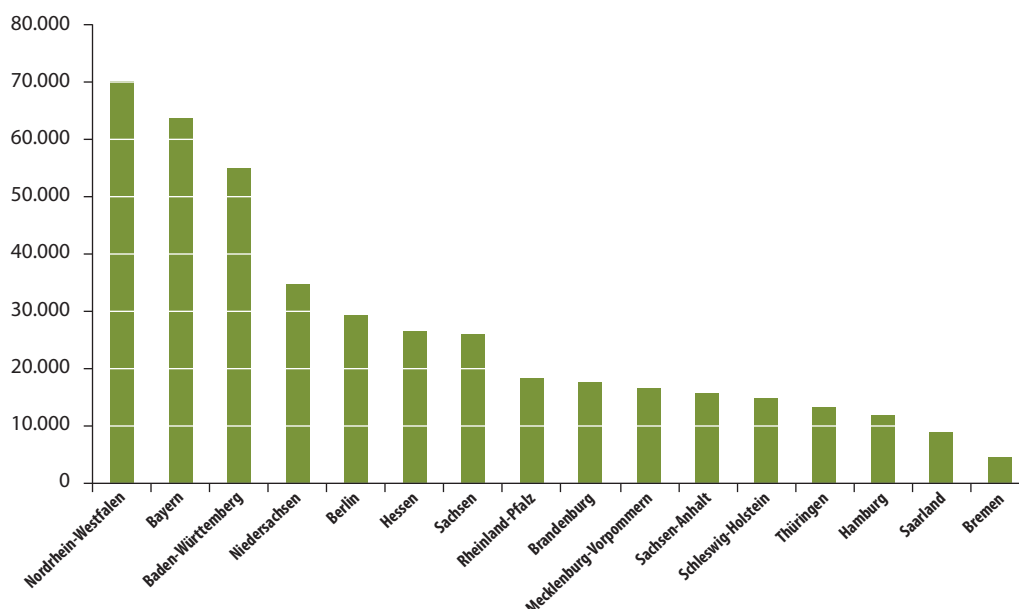
Bisogna quindi pensare fin da ora non solo a come affrontare il problema di quelli che arrivano ogni giorno, ma come possano essere inseriti a medio-lungo termine nella nostra società, al di là di come distribuirli tra i 28 paesi dell'UE. Ce ne sarà per tutti ed ogni paese dovrà pensare a come gestire i propri.

ESEMPI DALLA GERMANIA...

Si calcola che lo scorso anno più di un milione di profughi e rifugiati abbiano chiesto asilo politico nella Repubblica Federale. Questa cifra viene distribuita in base all'accordo di Königstein che stabilisce la quota di

spese comuni da attribuire ai diversi Länder (Figura 1; i criteri si fondano per i 2/3 sulla capacità contributiva e per 1/3 sulla popolazione).

Figura 1: Distribuzione dei richiedenti asilo tra i diversi Bundesländer in Germania tra il gennaio e il novembre 2015



Fonte: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Schillerstraße 59, 10627 Berlin

Gli immigrati tendono a stabilirsi soprattutto nelle grandi città, dove è più facile che trovino comunità di connazionali o parenti già risiedenti e dove comunque si aspettano di trovare migliori opportunità lavorative, residenziali e servizi di accoglienza. Si tratta comunque di una popolazione che ha, quasi per definizione, una elevata propensione alla mobilità e che è disposta a spostarsi dove le prospettive di inserimento appaiono più favorevoli.

Lo hanno capito alcuni sindaci di comuni rurali dei Länder orientali del Meclemburgo-Pomerania, della Sassonia e della Turingia in declino demografico (per effetto della denatalità, dell'invecchiamento e dell'esodo verso le città e le regioni occidentali) che hanno intravisto nell'accoglienza dei profughi un'opportunità di ripresa o, se non altro, un modo per frenare il declino. Succede che occasioni di sviluppo vengano talvolta perse per mancanza di una popolazione nel pieno delle forze e disponibile ad impegnarsi. In questi casi, gli immigrati possono diventare una risorsa, possono innescare qualche dinamica virtuosa, evitare, ad esempio, che negozi, scuole e altri servizi vengano chiusi per carenza di utenti.

Inoltre, sembra che una comunità, se ben organizzata e dotata di reti consolidate di volontariato (ad esempio, un servizio anti-incendio, una corale, una banda comunale) sia meno soggetta a sviluppare sindromi di paura e di rifiuto degli stranieri e più disposta alla solidarietà e alla loro integrazione che non l'ambiente anonimo delle grandi città dove è più facile che si innestino processi di ghettizzazione.

Certo, come sono arrivati, proprio perché potenzialmente mobili, gli immigrati possono anche andarsene, ma questo rischio può diventare un ulteriore incentivo per trattenerli e favorire la loro integrazione. Se si generano processi di esclusione, oppure di inclusione, dipende in larga misura dalla cultura dell'accoglienza e questa, a sua volta, dal tipo di leadership di queste comunità.

Non ci sono ancora rilevazioni e ricerche sistematiche che permettano di misurare l'ampiezza del fenomeno che tuttavia sembra meritevole di attenzione perché ci fa vedere un aspetto incoraggiante dove in genere domina la paura.

...PROPOSTE PER L'ITALIA

Per quanto riguarda l'Italia, qualcuno ha avanzato la proposta di dare ai rifugiati una chance per tentare un parziale ripopolamento delle zone montane abbandonate dalla popolazione autoctona, scesa verso le coste e la pianura. Lo spopolamento delle zone alpine e appenniniche che non sono riuscite a riconvertirsi al turismo è un fenomeno reale ed è, oltretutto, una delle cause del dissesto idro-geologico di ampie zone del territorio.

In Liguria, dove vive chi scrive, basta inoltrarsi poche decine di chilometri dalla costa per trovare interi paesi quasi, se non del tutto, disabitati e ad ogni stagione di piogge scendono immancabilmente molte frane che contribuiscono ulteriormente a rendere il territorio inabitabile. L'agricoltura montana è praticamente abbandonata, anche quando potrebbe forse ancora giocare un certo ruolo con produzioni di nicchia di elevato valore aggiunto (si pensi, nel caso ligure, alla vite, all'ulivo, ai frutti di bosco). Ma non c'è più nessuno che voglia lavorare la terra e, soprattutto, mantenere quella rete minuta di manufatti (terrazzamenti, scoli delle acque, ecc.) che rendono possibili le colture.

In questi luoghi ci sono moltissime abitazioni vuote e abbandonate, alcune irrimediabilmente diroccate, altre facilmente restaurabili che potrebbero accogliere una popolazione, soprattutto famiglie, che, opportu-

namente addestrata e organizzata, garantirebbe una parziale rinascita di territori altrimenti destinati al degrado.

È facile immaginare le difficoltà, gli ostacoli e le resistenze che una proposta del genere incontrerebbe nel suo cammino. Chi ha una certa familiarità con il mondo della montagna sa bene come sia difficile integrare degli estranei nelle comunità autoctone. E poi le abitazioni, ancorché abbandonate, e i terreni hanno pur sempre ancora dei proprietari che in qualche modo dovrebbero essere coinvolti, convinti e probabilmente incentivati. E tra gli immigrati non tutti sarebbero adatti a questo tipo di attività e probabilmente alcuni si rifiuterebbero di impegnarsi nel progetto. Insomma, può essere una bella idea, ma difficilmente realizzabile. Però, ci sono due problemi di fronte ai quali non ci si può tirare indietro: la presenza di flussi cospicui di immigrati che si può prevedere fin d'ora non potrà essere interrotta, da un lato, e il degrado-dissesto di gran parte del territorio italiano dalle Alpi alla Sicilia, dall'altro lato.

La realtà del resto sembra precorrere la consapevolezza che del fenomeno ne hanno i leader politici nazionali. La rivista on-line **Dislivelli**, nel numero di febbraio 2016 riferisce di una serie di esperienze in corso, spesso promosse da singole associazioni o amministrazioni comunali. Qualche attenzione ha destato sulla stampa il comune calabro di Riace che ospita ca. 6.000 tra rifugiati, profughi e migranti, ma sembra (vedi articolo di Paolo di Stefano su Il Corriere della Sera, digital edition, del 12 marzo) che il numero di stranieri presenti nelle comunità di montagna al gennaio 2014 raggiungesse la cifra di 350 mila. Oggi è certamente salito.