

Rifugiati: un banco di prova per l'Unione Europea



Chiara Peri

Responsabile dei rapporti internazionali del Centro Astalli,
<peri@fondazioneastalli.it>

Il tema della gestione delle migrazioni ha assunto sempre maggior rilievo nella politica europea, fino a diventare centrale nel corso dell'estate per l'acuirsi della situazione e per l'impatto mediatico delle molte tragedie avvenute. Cosa è successo negli ultimi mesi? Si può parlare di un'emergenza rifugiati in Europa? Quali decisioni sono state prese dalle istituzioni europee a riguardo? Quali punti restano ancora insufficienti?

«**I** numeri sono impressionanti. Per alcuni, sono spaventosi. Ma **questo non è il momento di avere paura**. È il momento di una coraggiosa, determinata e concertata azione da parte dell'Unione Europea [UE], delle sue istituzioni e di tutti i suoi Stati membri. **Si tratta in primo luogo di una questione di umanità e di dignità umana. E per l'Europa è anche una questione di giustizia storica**» (Juncker 2015, 6). Così Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione Europea, ha preso posizione lo scorso 9 settembre di fronte alle migliaia di persone che giungono alle frontiere europee duramente provate dalle circostanze della fuga e da viaggi molto traumatici, trovandosi di fatto abbandonate a se stesse, senza cibo, acqua, cure mediche essenziali e ricovero.

In queste pagine ci soffermeremo per ragioni di spazio solo sulle azioni intraprese dalle istituzioni europee per dare una risposta a una situazione così grave, pur consapevoli del ruolo cruciale svolto da tempo dalla società civile in termini di accoglienza concreta e advocacy per cambiare le politiche nazionali e internazionali.

I numeri di una crisi umanitaria sempre più grave

La crisi dei rifugiati¹ è un fenomeno mondiale tragicamente in crescita, non imprevisto o inaspettato. Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, il numero dei migranti forzati alla fine del 2014 aveva già raggiunto i 59,5 milioni (UNHCR 2015a). Si fugge a causa dei conflitti: nel 2014 si contavano 33 guerre in atto e 13 situazioni di crisi, alcune delle quali si sono aggravate durante il primo semestre del 2015, spingendo migliaia di persone a lasciare il proprio Paese. È il caso della Siria, dove si sta consumando la più grande crisi umanitaria dalla Seconda guerra mondiale. Si fugge a causa di disuguaglianze economiche e nell'accesso ai beni primari (come acqua e cibo) o per il crescente fenomeno del *landgrabbing* (cfr Mateos 2015, 693-694). Infine, cresce il numero di chi fugge per disastri ambientali causati da cambiamenti climatici (e non solo).

La distribuzione mondiale dei rifugiati resta fortemente sbilanciata verso le nazioni meno ricche: quasi 9 su 10 (l'86% del totale) vivono in regioni e Paesi economicamente meno sviluppati. Turchia (1,59 milioni di rifugiati presenti alla fine del 2014), Pakistan (1,51 milioni) e Libano (1,15 milioni) ospitano ciascuno un numero maggiore di rifugiati rispetto al totale di quelli che arrivano nei 28 Stati membri dell'UE (cfr Ambrosini 2015), anche tenendo in considerazione i numeri in aumento già nel 2014, quando le richieste di asilo avevano superato quota 626mila, segnando +45,1% rispetto all'anno precedente.

Secondo gli ultimi dati forniti dall'UNHCR (2015b), nei primi otto mesi del 2015 circa 322.500 rifugiati e migranti sono arrivati in Europa attraverso il Mar Mediterraneo: circa 115.500 in Italia (dato al 31 agosto), 204.954 in Grecia (dato al 28 agosto), 94 a Malta (dato al 31 agosto) e 1.953 in Spagna (dato al 31 luglio). Le principali nazionalità di origine sono Siria (49%), Afghanistan (12%), Eritrea (9%), Nigeria (4%) e Somalia (3%). Il costante flusso di migranti forzati (fino a 3mila al giorno) che sbarcano sulle isole greche per poi proseguire il viaggio soprattutto verso i Paesi del nord Europa, attraverso la penisola balcanica e l'Ungheria, ha messo in crisi i già fragili sistemi d'asilo e di accoglienza dei Paesi attraversati. **Si tratta senza dubbio di una situazione complessa e relativamente nuova per dimensioni e modalità, che non tocca i Paesi europei in modo omogeneo.**

¹ Nell'articolo si adotta l'uso del termine "rifugiato" dell'UNHCR: una persona bisognosa di protezione a prescindere dal suo status giuridico nei singoli sistemi nazionali. Per gli arrivi in Europa non avrebbe senso fare altrimenti: gli stessi siriani possono essere richiedenti asilo in Svezia, ma semplicemente migranti irregolari in Ungheria, qualora non presentino domanda d'asilo. Il termine più generale di migrante forzato include sia i rifugiati sia gli sfollati interni.



In Grecia la situazione è molto critica in alcune isole, in particolare Lesbos, Chios, Samos e Leros, dove la lentezza dei sistemi di registrazione e la difficoltà di reperire biglietti per i traghetti creano affollamento e tensioni; in generale **il sistema di accoglienza è inadeguato** in tutto il Paese. Dall'inizio del 2015 appena 7.469 persone hanno espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale in Grecia: tutti gli altri cercano in ogni modo di proseguire il viaggio.

In Macedonia e in Serbia continuano ad arrivare flussi importanti di rifugiati, tra cui numerose famiglie con bambini. Dall'inizio di giugno 2015 gli arrivi si sono intensificati fino a raggiungere le 2.500-3.000 persone al giorno. In Macedonia, in seguito a una riforma della legge sull'asilo in vigore dal 18 giugno 2015, è possibile esprimere la volontà di chiedere protezione internazionale alla frontiera per poi viaggiare legalmente fino a Skopje, dove si può perfezionare la domanda entro 72 ore: tra il 19 giugno e il 1° settembre, le persone che hanno manifestato tale volontà sono state 53.571. Tale riforma migliora sensibilmente la condizione dei richiedenti asilo in transito in Macedonia, in precedenza considerati migranti irregolari, costretti a viaggi di fortuna e passibili di rimpatrio immediato. Se scoperti e non identificati, potevano essere sottoposti a detenzione in condizioni estremamente degradanti (cfr Human Rights Watch 2015). In Serbia solo ad agosto si sono registrati 37.195 potenziali richiedenti asilo (104.915 dall'inizio dell'anno). L'UNHCR stima che questi dati rappresentino circa la metà delle persone transitate attraverso i due Paesi.

Preoccupa infine la stima del numero dei migranti morti in mare: oltre 2mila nei primi sei mesi del 2015, più del doppio rispetto all'anno precedente (OIM 2015). Il numero delle vittime, come rilevato più volte da tutti gli enti di tutela, è inversamente proporzionale all'impegno e alla portata delle operazioni di ricerca e soccorso: è salito in concomitanza all'interruzione dell'operazione Mare Nostrum della Marina Militare italiana per poi diminuire a partire da maggio 2015, quando l'agenzia europea Frontex ha dispiegato maggiori forze marittime nel Canale di Sicilia. Alle vittime del mare vanno sommate quelle dei viaggi terrestri: solo nel 2015, oltre 200 persone morte per asfissia stipate nei camion o travolte lungo le strade o le ferrovie.

Nonostante i numeri relativamente contenuti, bisogna prendere atto che la sofferenza e i rischi vissuti dalle migliaia di rifugiati che giungono in Europa stanno aumentando: **l'assenza di una risposta coerente e comune a livello**

Frontex è un'agenzia dell'UE il cui scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati membri e l'implementazione di accordi con i Paesi confinanti con l'UE per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere.

di UE crea incertezza e caos, che a loro volta aumentano la probabilità di ulteriori incidenti. Misure prese da singoli Paesi, come quelle fortemente restrittive introdotte recentemente dall'Ungheria per limitare l'ingresso di rifugiati al confine (sulla base delle nuove leggi entrate in vigore lo scorso 15 settembre, i rifugiati che tentano di varcare la frontiera possono essere sanzionati con la detenzione da uno a tre anni), oltre a risultare spesso in aperto contrasto con quanto previsto dal diritto internazionale (art. 31 della Convenzione per i Rifugiati delle Nazioni Unite) e dalla giurisprudenza europea, peggiorano una situazione già caotica².

Le prime deboli risposte dell'Unione Europea

Di fronte a questa situazione inedita, la coesione tra gli Stati membri dell'UE si è rivelata pressoché inesistente: **i Paesi agiscono in ordine sparso, sulla base degli interessi nazionali immediati adottando una propria politica, spesso contraddittoria e a tratti xenofoba**, che pare sensibile soprattutto alle rapide oscillazioni dell'opinione pubblica sul tema. Anche le proposte del Consiglio Europeo, pur proponendosi come un tentativo di dare all'Unione una strategia e una prospettiva comune, sono dichiaratamente influenzate dalle ondate di emozione collettiva che seguono fatti di cronaca drammatici, la cui risonanza si propaga rapidamente nei media, per poi attenuarsi altrettanto rapidamente.

Dopo il naufragio del 19 aprile 2015 a largo delle coste libiche

Il **Regolamento di Dublino III** fissa i criteri per stabilire quale Stato europeo sia competente per l'esame di ciascuna domanda di protezione internazionale. Di fatto, riduce molto la libertà di movimento dei richiedenti asilo all'interno degli Stati dell'Unione, causandone la concentrazione nei Paesi di confine. L'inadeguatezza dei sistemi di accoglienza e di integrazione in tali Stati, oltre al desiderio di raggiungere membri della propria famiglia o comunità già residenti in alcuni Paesi del nord Europa, spinge i potenziali richiedenti asilo a cercare di raggiungere queste destinazioni, ma i loro spostamenti sono in contrasto col Regolamento ed è previsto il rinvio, anche forzato, nel Paese europeo competente all'esame della domanda.

costato la vita ad almeno 700 migranti, i capi di Stato europei decisero di convocare il 23 aprile un vertice straordinario per trovare una linea comune e concordare provvedimenti urgenti. I risultati sono stati sorprendentemente modesti: pur aumentando sensibilmente il budget previsto per le operazioni di Frontex nel Mediterraneo, ci si è di fatto limitati a esprimere una generica disponibilità a «considerare opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri su base volontaria» (Consiglio Europeo 2015). Non è stato affrontato il tema dell'inadeguatezza del Regolamento di Dublino III

² Parlando di atti di questo tipo, che vanno nella direzione di respingere i migranti, papa Francesco ha affermato che «questa è guerra, questo si chiama violenza, si chiama uccidere» (2015).



(Regolamento n. 604/2013/UE), più volte denunciata negli ultimi anni dagli enti di tutela (Peri 2014) e tanto più evidente a fronte di uno scenario internazionale del tutto trasformato. **Molta enfasi è stata posta invece sulla prevenzione di flussi migratori illegali**, in collaborazione con alcuni Paesi terzi, **e sul contrasto al traffico di esseri umani, senza tuttavia immaginare** nessuna forma significativa di sperimentazione per **l'istituzione di vie d'accesso legali e sicure per chi cerca protezione in Europa**, a parte «un primo progetto pilota volontario in materia di reinsediamento in tutta l'UE» (*ivi*).

Il 13 maggio 2015 la Commissione Europea ha dato seguito agli impegni assunti presentando una comunicazione intitolata *Agenda europea sulla migrazione* (COM[2015] 240 final). Nel sottolineare l'importanza di un approccio integrato al tema delle migrazioni, in cui il contrasto e la prevenzione della migrazione irregolare continuano ad avere un ruolo centrale, il documento fa riferimento a due misure straordinarie per far fronte alla crisi di rifugiati registrata ai confini dell'Unione, in particolare in Italia e in Grecia. In primo luogo, la Commissione ha proposto di attivare il sistema di risposta di emergenza di cui all'art. 78, c. 3 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, attraverso **uno schema temporaneo per la ricollocazione (relocation) negli Stati membri di persone «con evidente bisogno di protezione internazionale»**, per un totale di 40mila persone in due anni (*Agenda europea sulla migrazione*, 5). La seconda misura è **un piano europeo di reinsediamento (resettlement), a cui gli Stati avrebbero aderito su base volontaria**, per trasferire nel territorio dell'Unione nel corso di due anni 20mila rifugiati, attualmente accolti in Paesi terzi quali il Libano, la Giordania o la Turchia.

Il 20 luglio 2015 il Consiglio Europeo ha raggiunto a fatica l'accordo per il piano di *relocation* di richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia. Il meccanismo obbligatorio di distribuzione per quote ipotizzato dalla Commissione è stato sostituito da un sistema di adesione volontaria degli Stati stessi. Come misura complementare e necessaria all'attuazione del piano, **l'UE ha inoltre previsto l'istituzione di hotspot, centri ubicati nei principali Paesi di arrivo (Italia e Grecia) dove provvedere all'identificazione e al foto-segnalamento sistematico di quanti sbarcano** con la collaborazione di funzionari delle agenzie europee impegnate sul fronte della sicurezza e delle richieste di asilo politico³. La finalità dichiarata di tali centri è distinguere tempestivamente chi ha titolo di accedere alla protezione internazionale, per poter provvedere al rapido rimpatrio di tutti gli altri, anche in questo caso con la collaborazione tecnica e finanziaria dell'UE.

³ EASO (European Asylum Support Office), Frontex, Europol e Eurojust, sigla della cooperazione giudiziaria contro la criminalità organizzata transnazionale.

La proposta della Commissione appariva molto poco ambiziosa rispetto alle dimensioni reali del fenomeno. Per i soli rifugiati siriani, l'UNHCR aveva chiesto la disponibilità al reinsediamento di 130mila persone in un anno, una cifra rispetto alla quale la proposta europea di 20mila posti in due anni appariva decisamente sottodimensionata, ancor di più se confrontata con i numeri dell'accoglienza di Paesi economicamente più deboli. La discussione di luglio ha tristemente evidenziato quanto sia difficile trovare adesioni e disponibilità, specialmente da parte di alcuni degli Stati membri, anche per cifre così irrisorie.

L'impegno europeo: una questione di giustizia storica

Ai primi di settembre 2015 la situazione ai confini orientali si è fatta sempre più critica. Centinaia di rifugiati siriani esasperati si sono messi in marcia da Budapest, a piedi, lungo l'autostrada verso il confine con l'Austria, sostenuti dalla solidarietà spontanea di molti cittadini ungheresi, in contrasto con le misure sempre più restrittive adottate dal loro Governo. Anche nel resto d'Europa l'opinione pubblica è apparsa divisa. In Germania si sono moltiplicati gli assalti ai centri di accoglienza e le proteste, anche violente, organizzate da gruppi dell'estrema destra. La cancelliera Angela Merkel ha reagito con decisione, annunciando l'intenzione di facilitare il deflusso di rifugiati siriani dall'Ungheria alla Germania attraverso l'Austria.

Il 9 settembre 2015 Juncker ha aperto il suo discorso sullo stato dell'Unione davanti al Parlamento di Strasburgo con parole dure: «È arrivato il momento della sincerità sui temi con cui si confronta l'UE. L'Unione non versa in buone condizioni. Non c'è abbastanza Europa in questa Unione. E non c'è abbastanza Unione in questa Unione».

Juncker ha fatto appello alla memoria storica di un continente in cui «quasi tutti, in qualche momento della storia, sono stati rifugiati. La nostra storia comune è segnata da milioni di europei in fuga da persecuzioni politiche e religiose, dalla guerra, dalla dittatura, dall'oppressione» (Juncker 2015, 5-6). Garantire asilo ai rifugiati è dunque una questione di umanità e di dignità, ma anche una questione di giustizia storica. L'Europa non è chi si volta da un'altra parte, chi appicca il fuoco ai campi di raccolta. «L'Europa è il panettiere di Kos che regala i suoi panini ai siriani, gli studenti che portano abiti ai nuovi arrivati nelle stazioni di Monaco e di Passau», ha proseguito Juncker, facendo appello agli Stati membri per ampliare il piano di *relocation* di richiedenti asilo fino a 160mila posti (*ivi*, 54).

Il vertice straordinario dei capi di Stato europei, che si è tenuto il 23 settembre 2015, ha accolto alcune delle sollecitazioni contenute nel discorso di Juncker, ma **ha scartato con decisione l'ipotesi**



di un meccanismo permanente di quote per la *relocation*, che avrebbe costituito un superamento di fatto del Regolamento di Dublino III. È stata invece espressa la chiara volontà di applicare le regole esistenti, inclusi i regolamenti di Dublino e le norme di Schengen. Il dibattito rispetto al meccanismo di ricollocazione di 120mila persone (più di quelle inizialmente previste, ma meno delle 160mila di cui aveva parlato Juncker) è stato molto acceso e l'accordo è stato raggiunto a maggioranza, ma il premier slovacco ha annunciato l'intenzione di non accogliere gli 800 richiedenti asilo previsti dal piano e di procedere legalmente contro il provvedimento di Bruxelles.

Per Donald Tusk, presidente del Consiglio Europeo alla fine del vertice, l'accordo raggiunto sarà forse solo la prima tappa di un lungo processo decisionale, dal momento che le misure adottate sono evidentemente parziali e temporanee e la crisi dei rifugiati, a livello mondiale, si va aggravando. Preoccupa però la soluzione indicata dallo stesso Tusk, in continuità con la politica europea adottata già da mesi: rafforzare la chiusura delle frontiere, assicurarsi che i rifugiati siano trattenuti in Paesi terzi (come la Turchia, che ospita il più alto numero di rifugiati al mondo), introdurre una più severa selezione nella fase di presentazione delle domande di asilo per provvedere rapidamente al rimpatrio di chi non è riconosciuto bisognoso di tale protezione.

Solo rifugiati “veri”

Già dalla presentazione dell'*Agenda europea sulla migrazione* a maggio 2015 l'impegno per «continuare a offrire protezione a coloro che ne hanno bisogno» è stato posto in stretta correlazione con l'impedire la permanenza ad altre categorie di migranti: «Quando i migranti non soddisfano i criteri per restare, l'UE dovrebbe agire di conseguenza. I richiedenti asilo che non ottengono il permesso di soggiorno e che tentano di evitare il rimpatrio, i soggiornanti fuori termine e i migranti in permanente stato di irregolarità rappresentano un serio problema» (*Agenda europea sulla migrazione*, 8).

Il piano di *relocation* è riservato solo a persone che chiaramente necessitano di protezione internazionale e il criterio proposto per individuarle è piuttosto singolare. Gli aventi diritto al trasferimento sono solo i richiedenti asilo provenienti da Paesi i cui cittadini abbiano ottenuto, durante l'anno precedente, un tasso di riconoscimento delle loro domande di protezione internazionale pari o maggiore del 75%. In altre parole, i candidati sarebbero esclusivamente siriani o eritrei⁴ in quanto nel 2014, facendo la media tra

⁴ Dopo l'ultimo aggiornamento dei dati sui riconoscimenti, sono stati ammessi alla misura anche cittadini iracheni e della Repubblica Centrafricana.

gli esiti delle richieste di protezione internazionale in tutti gli Stati membri, tali nazionalità sono state nella maggior parte dei casi associate a un esito positivo. Perché introdurre il concetto di “tasso medio di riconoscimento” quando le situazioni di rischio potrebbero essere facilmente individuate attraverso una valutazione di merito da parte di un ente terzo competente come l’UNHCR?

Questo tipo di metodo è chiaramente legato a un’altra considerazione contenuta nel testo: «Un sistema europeo comune di asilo più forte significa anche un approccio più efficace agli abusi. Troppe richieste sono infondate: nel 2014, il 55% delle domande di asilo ha dato luogo a decisione negativa e per alcune nazionalità è stata respinta la quasi totalità delle domande, minando la capacità degli Stati membri di assicurare una protezione rapida a chi ne aveva effettivamente bisogno» (*ivi*, 14). Per questa ragione è stato contestualmente proposto il rafforzamento delle disposizioni sul Paese di origine sicuro previste dalla direttiva procedure (Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013) per il trattamento rapido delle domande di richiedenti asilo provenienti da Paesi designati tali. La proposta si è tradotta nell’inclusione nella lista di Paesi terzi sicuri di Albania, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia. Si tratta appunto di quei Paesi i cui cittadini, nella maggior parte degli Stati europei, non si vedono riconosciuta la protezione internazionale.

L’introduzione di liste di Paesi terzi sicuri risulta tuttavia una misura problematica: ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, il riconoscimento dello status di rifugiato avviene sulla base della dimostrazione di una persecuzione a “carattere personale” e dunque ciascuna domanda di asilo deve essere esaminata in modo approfondito, senza limitarsi a considerare il Paese di provenienza del richiedente. Introdurre procedure accelerate può portare a semplificazioni pericolose, che rischiano di impedire il pieno accesso alla protezione internazionale a chi ne ha bisogno⁵. Per di più, una valutazione delicata come quella di includere uno Stato in tale lista non può essere effettuata attraverso una semplice media matematica delle attuali percentuali di riconoscimento dei singoli Stati, che hanno un approccio tutt’altro che uniforme all’esame delle domande. **Una politica comune in materia di protezione non si costruisce con la calcolatrice e soprattutto non può essere svincolata da un’approfondita, aggiornata e indipendente valutazione delle condizioni di sicurezza sul terreno.**

Il piano di ricollocazione, che sembrava far emergere un nuovo spirito di “solidarietà” europea nei confronti degli Stati maggior-

⁵ L’Italia ha recepito la Direttiva europea tranne le norme relative al concetto di Paese terzo sicuro, a maggiore tutela e garanzia dei richiedenti.



mente interessati dall'arrivo di migranti forzati, è stato di fatto subordinato a una più sistematica identificazione di tutte le persone che arrivano sul territorio e all'introduzione del meccanismo dei cosiddetti *hotspot*. **Gli enti di tutela hanno espresso preoccupazione per la previsione dell'uso di una serie di misure coercitive associate all'attuazione del piano**, in particolare la detenzione e l'uso della forza per ottenere il foto-segnalamento. In Italia, di fatto, tutti i potenziali richiedenti asilo che si opporranno al rilascio delle impronte digitali negli *hotspot* saranno soggetti a detenzione proprio in quei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) di cui si auspicava un graduale superamento.

Resta infine l'interrogativo su chi e come possa rapidamente determinare quali migranti possano accedere alla procedura d'asilo e quali invece debbano essere rimpatriati. **Una procedura sommaria**, come quella che potrebbe essere garantita in pochi giorni all'interno degli *hotspot*, **non offre adeguate garanzie per persone già duramente provate da viaggi tanto pericolosi**. È importante che le persone non siano rimpatriate senza aver avuto la possibilità di esprimere le ragioni che li hanno portati in Italia a chiedere asilo e che sia rispettato il loro diritto al ricorso, nel caso di una decisione a loro sfavorevole.

A livello teorico la Decisione 2015/1601/UE del Consiglio del 22 settembre 2015 riconosce che l'integrazione dei richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale nella società di accoglienza è un aspetto centrale della politica europea di asilo. Per questo la scelta dello Stato membro di ricollocazione dovrebbe tenere conto delle qualifiche e delle caratteristiche specifiche dei richiedenti interessati (competenze linguistiche, legami familiari, culturali o sociali), che potrebbero facilitarne l'integrazione nello Stato membro di ricollocazione. Nel caso di richiedenti particolarmente vulnerabili, andrebbe considerata la capacità dello Stato membro di ricollocazione di assicurare loro un sostegno adeguato. È anche previsto che lo Stato membro di ricollocazione possa indicare le sue preferenze riguardo ai richiedenti sulla scorta delle informazioni di cui sopra, e su questa base l'Italia e la Grecia, in consultazione con l'EASO, possono compilare elenchi di potenziali richiedenti identificati per la ricollocazione in tale Stato membro (art. 34). Come possa essere effettuata una simile valutazione nell'ambito di una procedura dichiaratamente rapida e come essa si concili con le quote stabilite per i vari Stati membri che prenderanno parte al piano non è ancora chiaro. Svitati articoli del testo (artt. 38-41) sono invece dedicati ai provvedimenti da adottare per disincentivare e attivamente contrastare i movimenti secondari dei richiedenti asilo già

ricollocati: dal divieto di fornire titoli di viaggio ai candidati fino alle paradossali misure di rimpatrio nello Stato membro di ricollocazione, con eventuale divieto di ingresso nello Stato membro da cui tale “rimpatrio” viene effettuato.

Il programma europeo di ricollocazione come si configura al momento – una misura obbligatoria per i richiedenti asilo attuata ricorrendo alla coercizione e alla detenzione, senza tenere conto del consenso, delle preferenze e dei bisogni degli individui – **non sembra realizzare un innalzamento degli standard di protezione nell’UE e non affronta le principali questioni poste dall’attuale crisi dei rifugiati.**

Questioni aperte

Il punto più preoccupante è l’assenza nel programma delineato dalle istanze comunitarie di modalità di ingresso legali e sicure nell’UE. Oggi chi scappa da guerre e persecuzioni e vuole esercitare il suo diritto a chiedere protezione in Europa non ha alternative al traffico di esseri umani. **La questione più urgente da affrontare**, alla luce dell’attuale situazione internazionale, **è la creazione immediata di canali umanitari che evitino la morte di altri innocenti.** Negli anni gli enti di tutela hanno formulato diverse proposte: rilascio di visti umanitari per chi scappa dalla guerra, *humanitarian desk* nei Paesi di transito, programmi di reinsediamento di ampio respiro, liberalizzazione delle norme per il ricongiungimento familiare. È il momento di iniziare sperimentazioni serie e su numeri adeguati alla realtà dei flussi migratori.

La seconda questione da affrontare, in ordine di urgenza, è quella dell’efficacia e della credibilità del Sistema comune d’asilo europeo (CEAS). **Il concetto di protezione non può essere ridotto al rilascio di un permesso di soggiorno**, peraltro di validità territoriale limitata, né tanto meno associato a una redistribuzione automatica di persone, che richiama pericolosamente lo smaltimento di merci indesiderate. Bisogna trovare soluzioni adeguate per consentire ai rifugiati e alle loro famiglie di vivere nel territorio dell’Unione in dignità e sicurezza, mettendoli in condizione di contribuire attivamente allo sviluppo delle società che li accolgono.

Nel perseguire questo obiettivo, **non sono ammissibili deroghe in merito al rispetto dei diritti umani e della dignità di tutti i migranti**, indipendentemente dal loro status giuridico. La dottrina sociale della Chiesa da tempo ha sollevato la delicata questione della distinzione tra rifugiati e migranti in un mondo globalizzato in continua evoluzione. Sostenuta anche da interventi di organismi internazionali, ha introdotto la definizione di rifugiati *de facto*: «Co-

sì non rientrano nelle categorie della Convenzione internazionale [Convenzione di Ginevra del 1951] le persone vittime dei conflitti armati, di regimi repressivi, di politiche economiche sbagliate o di disastri naturali. Oggi si registra, comunque, una crescente tendenza a riconoscere tali persone come rifugiati *de facto* per ragioni umanitarie, data la natura involontaria della loro migrazione. [...] Nel caso poi dei cosiddetti “migranti economici”, giustizia ed equità richiedono che si facciano appropriate distinzioni. Coloro che fuggono condizioni economiche che minacciano la loro vita e integrità fisica, devono essere trattati diversamente da coloro che emigrano semplicemente per migliorare la loro situazione» (Pontificio Consiglio Cor Unum 2012, n. 4). **È indubbio che i flussi migratori possano essere legittimamente regolamentati, ma la questione migratoria va affrontata nella sua complessità, guardando con realismo – ma anche con giustizia ed equità – la nuova realtà che abbiamo di fronte.**

Normativa europea

Agenda europea sulla migrazione, Comunicazione COM(2015) 240 Final della Commissione Europea del 13 maggio 2015, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf>.

Decisione 2015/1601/UE del Consiglio Europeo del 22 settembre che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, 22 settembre, in <<http://eur-lex.europa.eu>>.

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in <<http://eur-lex.europa.eu>>.

Regolamento n. 604/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, in <<http://eur-lex.europa.eu>>.

Riferimenti bibliografici

AMBROSINI M. (2015), «Troppa accoglienza? I veri dati sui rifugiati», in *Aggiornamenti Sociali*, 1, 49-59.

CONSIGLIO EUROPEO (2015), *Dichiarazione della riunione straordinaria del Consiglio europeo*, 23 aprile, <www.consilium.europa.eu/it/press/

<[press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/](http://www.consilium.europa.eu/it/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/)>.

HUMAN RIGHTS WATCH (2015), “As Though We Are Not Human Beings” *Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia*, in <www.hrw.org>.

JUNCKER J.-C. (2015), *Discorso sullo stato dell'Unione*, Strasburgo, 9 settembre, <http://ec.europa.eu/priorities/soteu/docs/state_of_the_union_2015_en.pdf>.

MATEOS O. (2015), «L'Africa subsahariana nel mondo multipolare», in *Aggiornamenti Sociali*, 10, 687-697.

OIM = ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI (2015), *Sono oltre 2000 i migranti morti nel Mediterraneo nel 2015*, 4 agosto, <www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=337&Itemid=90>.

PAPA FRANCESCO (2015), *Incontro con il Movimento Eucaristico Giovanile (MEG)*, 7 agosto, in <www.vatican.va>.

PERI C. (2014), «La protezione interrotta. Il Regolamento di Dublino III e il diritto d'asilo in Europa», in *Aggiornamenti Sociali*, 3, 225-236.

PONTIFICIO CONSIGLIO COR UNUM (2012), *I rifugiati: una sfida alla solidarietà*, in <www.vatican.va>.

UNHCR (2015a), *Global report 2014*, <<http://www.unhcr.org/gr14/index.xml>>.

UNHCR (2015b), *Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*, <<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>>.

Il progetto «Finestre» del Centro Astalli

Il Centro Astalli, sezione italiana del Jesuit Refugee Service, dal 2002 promuove il progetto «Finestre - Storie di rifugiati», che permette agli studenti delle scuole secondarie superiori di conoscere e approfondire il tema del diritto d'asilo. È un modo per favorire la riflessione, in un pubblico di giovani, sul tema dell'esilio, in particolare attraverso il contatto diretto con i rifugiati e l'ascolto delle loro storie di vita.

La speranza è che quanti sono coinvolti nel progetto scoprano non solo chi sono i rifugiati e che cosa si fa o non si fa per loro sul piano nazionale e sovranazionale, ma soprattutto quanto un rifugiato ha da dire. Il Centro Astalli vuole così contribuire a creare canali di comunicazione che facciano passare i rifugiati da destinatari di servizi di assistenza a protagonisti di un'offerta culturale. Soprattutto si vuole facilitare la comunicazione tra chi è cittadino da sempre e chi con dolore scopre di non avere più un Paese di origine e con fatica cerca la sua collocazione nel nostro.

Il principio alla base di «Finestre» è che il modo più efficace per parlare dei rifugiati sia dare voce alle loro vite ed esperienze. I numeri, le statistiche, i sussidi didattici che vengono distribuiti in occasione degli incontri sono un aiuto importante, ma il cuore del progetto consiste nell'incontro diretto con chi ha vissuto sulla propria pelle l'esperienza della persecuzione, della violenza e dell'esilio forzato.

Mondi e realtà lontani giungono in classe attraverso la voce di uomini e donne che raccontano con grande dignità la loro storia e danno vita a incontri capaci di scardinare tanti pregiudizi e luoghi comuni.

Gli incontri avvengono normalmente nelle scuole. Qualora gli insegnanti lo richiedano, possono tenersi anche presso la sede del Centro Astalli, a Roma o in altre città.

Nell'ambito della campagna abbonamenti 2016, *Aggiornamenti Sociali* ha deciso di sostenere il progetto «Finestre».

I fondi raccolti verranno utilizzati per sostenere i rifugiati e le spese degli incontri sostenute dal Centro Astalli (trasporto,

sussidi didattici, ecc.). Le informazioni su come aderire all'iniziativa sono disponibili su questo numero, in terza di copertina.

Il progetto «Finestre» rientra nella più ampia campagna di sostegno alle iniziative del Centro Astalli, che va sotto il nome di «Io sostengo da vicino».

Tutti i dettagli sul sito del Centro Astalli, <www.centroastalli.it>.



aiuta i rifugiati