

## I nodi dell'Europa

LA CRISI DELLE FRONTIERE

**I flussi**  
Nel 2014 oltre 283mila ingressi illegali, soprattutto dalle coste del Mediterraneo

**L'agenda**  
Tra i punti cardine la gestione dei confini e l'accoglienza dei soggetti richiedenti asilo

# La bussola dell'emergenza migranti

## Da Schengen a espulsione, le parole per seguire il vertice europeo del 25 e 26 giugno

PAGINA A CURA DI

**Rossella Cadeo**

**Alessia Di Pascale\***

■ In attesa del vertice dei leader europei del 25 e 26 giugno, sul tema migranti la tensione resta alta. Del resto, se in queste settimane si susseguono freneticamente i tentativi di accordo tra i vari Stati, è almeno dal 2011, con lo scoppio della primavera araba e l'intensificarsi degli arrivi dall'Africa del Nord, che l'Europa ha sul tavolo il dossier della ripartizione degli oneri tra Stati membri in materia di migrazione.

Un dossier pieno di problemi finora non adeguatamente affrontati, le cui soluzioni ora rischiano di essere prese in un clima di emergenza, tra l'aumento degli sbarchi, l'allarme umanitario, il peggioramento del quadro geopolitico glo-

bale, ma anche la sensibilità al consenso elettorale da parte dei governi. Conseguenza anche del fatto che la disciplina dell'immigrazione non è definita in maniera generale dalla Ue, ma regolamenti e direttive intervengono su alcuni temi specifici. Se il trattato di Amsterdam del 1997 ha "comunitarizzato" il settore dell'immigrazione così come quello dell'asilo, la competenza resta peraltro di natura concorrente: si tratta cioè di una materia la cui titolarità è sia degli Stati sia dell'Unione. I primi però possono legiferare solo fino a quando la Ue non sia intervenuta, dopo devono rispettare le sue norme e darvi attuazione.

L'imminente vertice dovrà dare delle risposte, ma la situazione di crisi non si concluderà entro breve,

dato che alle porte premono altre collettività. In Europa nel 2014 i richiedenti asilo sono arrivati a sfiorare quota 627mila, secondo le elaborazioni di Fondazione Moressa su dati Eurostat (+44% rispetto al 2013, ma +177% rispetto al 2008). E nel primo trimestre 2015 se ne contano 185mila, l'86% in più rispetto allo stesso periodo 2014.

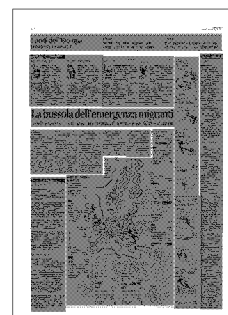
Comunque ancora una briciola nel mare dei flussi internazionali: secondo l'Unhcr oggi sono quasi 60 milioni i migranti forzati nel mondo, costretti a fuggire da guerre, conflitti e persecuzioni (erano 37,5 milioni dieci anni fa). Ma il numero dei migranti internazionali (le persone che si trasferiscono anche per altri motivi, ad esempio economici o familiari) superava i 230 milioni nel 2013 (ri-

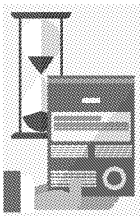
spetto ai 175 milioni stimati all'inizio del nuovo millennio).

Termini come migranti economici, asilo, permessi di soggiorno, allontanamento coattivo, rifugiati, dublinati sono quindi destinati a diventare di uso comune. Per ora però grande è la confusione: quanti per esempio conoscono la differenza tra migranti economici e richiedenti protezione? E quanti si domandano come mai le frontiere siano state "chiuso" nonostante Schengen, e l'Ungheria pensi a un muro? E sulle "quote", quali probabilità ci sono che il meccanismo inserito nell'agenda immigrazione della Commissione europea sia accettato dai Paesi più riluttanti? Ecco in questa pagina alcune linee guida per capire qual è il quadro normativo e giuridico europeo di un fenomeno, quello dei migranti, ormai all'ordine del giorno.

*Università degli Studi di Milano*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

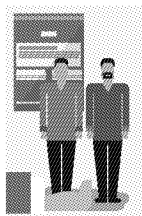


**L'ALTERNATIVA E GLI EFFETTI****MIGRANTE ECONOMICO**

**Identikit.** È il soggetto che lascia il proprio Paese in cerca di lavoro o migliori condizioni di vita. Oggi il ricongiungimento familiare è il primo canale d'ingresso regolare

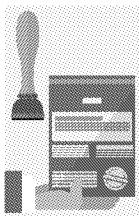
**Ingressi per lavoro.** In assenza di armonizzazione europea, la normativa sugli ingressi per motivi di lavoro è dettata a livello nazionale. In Italia (Tu

immigrazione, Dlgs 286/98) l'ingresso degli extraUe rientra nell'ambito delle quote del "decreto-flussi" che fissa il numero degli ammessi annualmente (negli ultimi anni però ha riguardato solo lavoratori già formati all'estero, autonomi e conversioni di permesso). La legge 189/02 ha introdotto l'obbligo del contratto di soggiorno per lavoro subordinato. Alcune categorie sono soggette ad apposite discipline e per gli alti profili c'è la "carta blu" Ue  
**Il soggiorno.** Lo straniero è regolare quando è entrato nel rispetto della normativa e ha un titolo di soggiorno che ne giustifica la presenza sul territorio. Se non rinnovato, dopo un periodo dalla scadenza diventa "espellibile"

**IN CERCA DI PROTEZIONE**

**Identikit.** Il migrante richiedente protezione internazionale è chi, nel Paese di origine, sarebbe esposto al rischio concreto di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica oppure a rischi gravi (pena di morte, violenza, tortura, guerra). Molti di coloro che hanno fatto ingresso illegalmente in

Europa nel 2014 hanno richiesto protezione internazionale  
**Istanze.** Le istanze di protezione in Italia sono state 64.625 nel 2014 (20 mila accolte). Altri migranti non hanno presentato la domanda o sono andati altrove. Lo Stato che riceve la domanda deve garantire condizioni dignitose (direttiva accoglienza 2013/33/Ue in fase di recepimento in Italia, che ha sostituito la 2003/9/Ce). La normativa italiana di recepimento prevede che, se la decisione sull'istanza non è adottata entro 6 mesi e il ritardo non è attribuibile al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è prolungato di 6 mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino a fine procedura

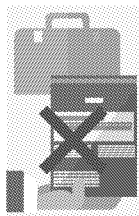
**OK ALL'ASILO**

**L'ok alla protezione.** Se l'istanza è accolta il richiedente può assumere lo status di rifugiato (e avere un permesso di soggiorno quinquennale rinnovabile senza ulteriore verifica delle condizioni) o di beneficiario di protezione sussidiaria (quinquennale con rinnovo previa verifica delle condizioni). Previsti dalla normativa

italiana anche permessi di soggiorno per motivi umanitari (di durata variabile e rinnovabili previa verifica)

**Diritti.** Ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria spettano assistenza sanitaria e sociale, alloggio, accesso al lavoro e allo studio; i permessi possono essere convertiti in permesso per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti. Sono inoltre previsti programmi d'integrazione

**Accoglienza.** I richiedenti protezione sono ospitati in centri specifici che dovrebbero rappresentare solo una prima accoglienza (i Cara) per poi essere inseriti nel sistema di accoglienza dello Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)

**RIMPATRIO**

**Senza titolo di soggiorno.** Lo straniero irregolare (ad esempio, con permesso scaduto e non rinnovato o istanza di protezione respinta) è soggetto alla procedura di espulsione, che secondo il Tu immigrazione deve essere disposta caso per caso.

**Tutele.** C'è divieto di espulsione: verso uno Stato in cui lo straniero rischi la

persecuzione; per under 18, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi; per stranieri con permesso di soggiorno Ce di lunga durata; per stranieri conviventi con parenti entro il 2° grado o con il coniuge di nazionalità italiana; per donne in gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio. Previste altre tutele specifiche (ad esempio per i ricongiungimenti)

**Tre step.** La direttiva rimpatri (2008/115/Ce) prevede tre step: allontanamento volontario (entro un periodo tra 7 e 30 giorni, con obblighi se c'è rischio di fuga), accompagnamento coattivo ed eventualmente trattenimento

## STRANIERI IN CERCA DI RIFUGIO

Le richieste di asilo nel 2014, le prime tre nazionalità e i richiedenti ogni mille abitanti

### REGNO UNITO

#### Le richieste d'asilo

Tot. richieste **31.945**      Esaminate **26.055**

Respinte **16.000**      Accolte **10.055**

Var. % istanze 2008/14 **+0,5%**

#### Prime 3 nazionalità richiedenti

Pakistan **3.990**    Eritrea **3.280**    Iran **2.500**

Richiedenti ogni mille abitanti **0,5**

### FRANCIA

#### Le richieste d'asilo

Tot. richieste **64.310**      Esaminate **68.500**

Respinte **53.685**      Accolte **14.815**

Var. % istanze 2008/14 **+54%**

#### Prime 3 nazionalità richiedenti

Rep. Congo **5.210**    Russia **4.050**    Bangladesh **3.775**

Richiedenti ogni mille abitanti **1,0**

### ITALIA

#### Le richieste d'asilo

Tot. richieste **64.625**      Esaminate **35.180**

Respinte **14.600**      Accolte **20.580**

Var. % istanze 2008/14 **+114%**

#### Prime 3 nazionalità richiedenti

Nigeria **10.135**    Mali **9.790**    Gambia **8.575**

Richiedenti ogni mille abitanti **1,1**

### GERMANIA

#### Le richieste d'asilo

Tot. richieste **202.815**      Esaminate **97.415**

Respinte **56.855**      Accolte **40.560**

Var. % istanze 2008/14 **+653%**

#### Prime 3 nazionalità richiedenti

Siria **41.100**    Serbia **27.145**    Eritrea **13.255**

Richiedenti ogni mille abitanti **1,2**

### UNIONE EUROPEA

dati non in scala con le altre nazioni

#### Le richieste d'asilo

Tot. richieste **26.710**      Esaminate **358.010**

Respinte **7.950**      Accolte **180.060**

Var. % istanze 2008/14 **+177%**

#### Prime 3 nazionalità richiedenti

Siria **122.790**    Afghanistan **41.305**    Kosovo **37.875**

Richiedenti ogni mille abitanti **1,2**

### SVEZIA

#### Le richieste d'asilo

Tot. richieste **81.325**      Esaminate **40.015**

Respinte **2.205**      Accolte **30.810**

Var. % istanze 2008/14 **+227%**

#### Prime 3 nazionalità richiedenti

Siria **30.750**    Eritrea **11.530**    N.I. **7.820**

Richiedenti ogni mille abitanti **8,2**

### UNGHERIA

#### Le richieste d'asilo

Tot. richieste **42.775**      Esaminate **5.445**

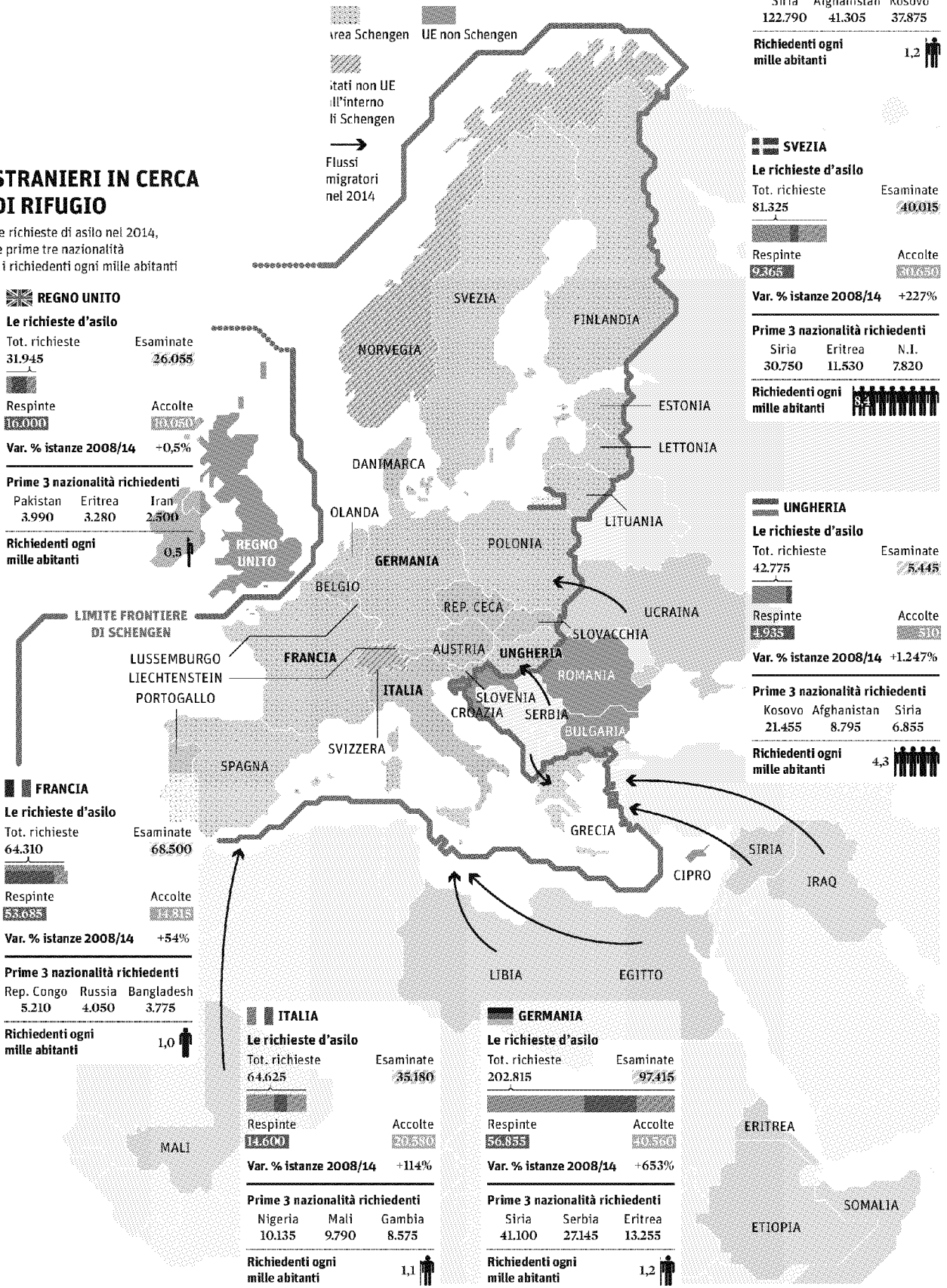
Respinte **3.965**      Accolte **1.480**

Var. % istanze 2008/14 **+1.247%**

#### Prime 3 nazionalità richiedenti

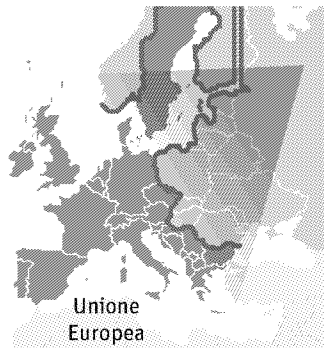
Kosovo **21.455**    Afghanistan **8.795**    Siria **6.855**

Richiedenti ogni mille abitanti **4,3**



**DA DOVE ARRIVANO**

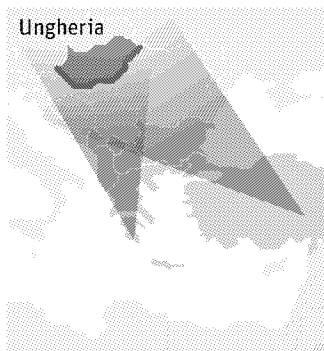
Gli ingressi illegali alle frontiere europee

**FRONTIERA ORIENTALE**

2014	1.270
Gen-mag 2015	333*

**MEDITERRANEO ORIENTALE**

2014	50.830
Gen-mag 2015	48.015

**BALCANI OCCIDENTALI**

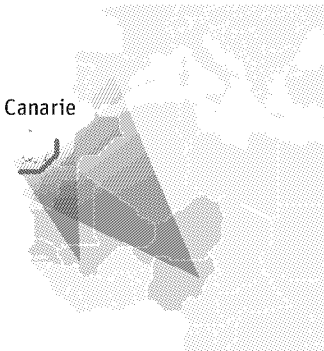
2014	43.360
Gen-mag 2015	50.430

**ALBANIA/GRECIA**

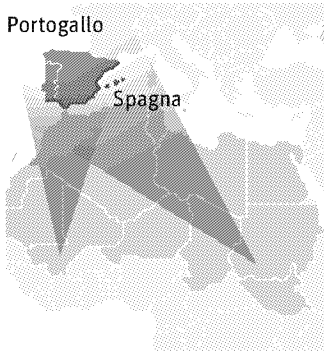
2014	8.840
Gen-mag 2015	2.846*

**MEDITERRANEO CENTRALE**

2014	170.760
Gen-mag 2015	47.008

**AFRICA OCCIDENTALE**

2014	275
Gen-mag 2015	39*

**MEDITERRANEO OCCIDENTALE**

2014	7.840
Gen-mag 2015	4.170*

Fonte: Leone Moressa, Frontex, Eurostat e Ismu

**CIRCOLAZIONE E VINCOLI****SPAZIO SCHENGEN**

**Accordo e convenzione.** L'accordo firmato a Schengen nel 1985 tra cinque Paesi ha via via eliminato i controlli alle frontiere comuni interne e introdotto un regime di libera circolazione per le persone (cittadini Ue e di Paesi terzi). La convenzione di Schengen del 1990 completa l'accordo ed è entrata in vigore nel 1995

**Trattato di Amsterdam.** Dal 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1997 che segna l'avvio della politica comunitaria su immigrazione e asilo, accordo e convenzione sono integrati nel quadro istituzionale e giuridico della Ue. Allo spazio Schengen hanno progressivamente aderito anche alcuni Stati terzi (Islanda, Norvegia, Liechtensteine e Svizzera). Non ne fanno parte Bulgaria, Croazia, Cipro, Romania, Irlanda e Regno Unito

**La circolazione interna.** I 26 Paesi dello Spazio Schengen non effettuano più controlli sistematici alle frontiere interne e effettuano controlli uniformi alle frontiere esterne. A quelle interne i controlli possono essere reintrodotti per problemi di sicurezza, ma per periodi limitati

**Cittadini di Paesi terzi.** Il codice delle frontiere Schengen definisce i requisiti per i cittadini di Paesi terzi che vogliono soggiornare per brevi periodi: documento di viaggio, visto valido (se richiesto), adeguati mezzi di sussistenza. Inoltre non devono essere considerati una minaccia o segnalati ai fini della non ammissione. Per soggiorni di oltre tre mesi devono invece ottenere visti e permessi di soggiorno in base alla normativa nazionale. Tale disciplina trova applicazione solo laddove lo straniero non sia un richiedente protezione internazionale

**SISTEMA DI DUBLINO**

**Primo approdo.** Il regolamento Dublino III (604/2013, che ha modificato il precedente 343/2003) costituisce la pietra angolare del "sistema di Dublino", il sistema per l'identificazione del Paese competente a esaminare la domanda di protezione internazionale, insieme al regolamento che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali. In linea di principio si stabilisce che sulla domanda di protezione internazionale sia competente lo Stato dove lo straniero ha fatto il primo ingresso (tale disciplina si applica ai soli richiedenti protezione internazionale e non ai "migranti economici"). Tra le finalità: impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (*asylum shopping*) e ridurre gli spostamenti da Stato a Stato. Una disciplina che mette sotto pressione soprattutto i Paesi di confine e che vincola il richiedente a restare nello Stato in cui entra ed è identificato

**Dublinati.** Il termine indica i richiedenti asilo giunti in altri Stati rispetto a quello d'arrivo e che questi Stati chiedono di riprendere in carico al Paese di primo ingresso. Nel 2013 l'Italia ha dovuto "riprendere" oltre 15mila migranti e per il 2014 si parla di 9mila rientri dalla Germania e 20mila dalla Norvegia (stime di Fondazione Moressa)

## FOCUS

## I NUMERI

**Statistiche incerte**

Sul tema dell'immigrazione, l'incertezza è alta, a partire dalle statistiche fornite e aggiornate dai vari centri di monitoraggio, dal ministero agli istituti di ricerca. Alla domanda più importante, (quanti sono gli ingressi di stranieri in Italia?) è difficile rispondere. Di certo ci sono i 171mila irregolari sbarcati via mare nel 2014. «Ipotizziamo che una metà di questi irregolari, 80mila, si sia fermata in Italia, contrariamente all'opinione diffusa secondo cui "tutti se ne vogliono andare" - commenta Alessio Menonna, ricercatore dell'Ismu -. In nuovi arrivi regolari potrebbero invece essere 300mila (i 250mila stranieri iscritti all'anagrafe secondo l'Istat nel 2014 più chi non si è iscritto ma è regolare e pur sottraendo chi era già presente e si è iscritto formalmente solo nel 2014). Poi altri 220mila circa di irregolari non via mare: coloro che sono arrivati magari con un visto turistico che poi è scaduto trasformandoli in irregolari e i tanti ingressi irregolari via terra (silenziosi e più propensi a restare di quelli via mare). Nel complesso circa 600mila ingressi, di cui ben metà irregolari. Il numero pare alto ma si deve considerare anche che molti stranieri (regolari e non) se ne sono andati dall'Italia nel 2014».

## MISURE IN VISTA

**Le quote**

Numeri a parte, sono gli aspetti normativi quelli che l'Europa dovrà risolvere per dare una risposta concreta e armonizzata all'emergenza migrazione. Tra i problemi più impellenti c'è quello ora noto come le "quote obbligatorie". Il Trattato di Lisbona - che detta norme in fatto di competenze dell'Unione in tema di immigrazione - ha infatti previsto (articolo 78, paragrafo 3, Tfu) che qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza per un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, possa adottare misure temporanee a beneficio dei Paesi interessati. Il 27 maggio scorso è stata presentata una proposta di decisione che per la prima volta attiverebbe questo meccanismo per sostenere Italia e Grecia, in quanto Stati membri interessati da un afflusso improvviso di migranti: è stato ipotizzato un meccanismo temporaneo di distribuzione nella Ue delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale (solo richiedenti), da stabilizzare entro la fine del 2015 con la proposta di un sistema permanente Ue di ricollocazione in situazioni emergenziali di afflusso massiccio. L'ipotesi per essere approvata necessita del voto favorevole degli Stati membri.

**L'Agenda sull'immigrazione**

Ma il dibattito sull'immigrazione dovrebbe fare passi avanti soprattutto nell'Agenda sull'immigrazione presentata lo scorso maggio dalla Commissione europea e in fase di avvio, in particolare per quanto riguarda la gestione delle frontiere esterne e l'accoglienza dei migranti non economici. Nonostante la definizione di un quadro Ue uniforme, continuano a sussistere profonde differenze nelle procedure di esame delle richieste d'asilo fra i Paesi Ue, differenze che influiscono sulla distribuzione e sulla presenza di richiedenti asilo. Cinque i punti cardini sui quali la commissione ha impostato la sua proposta: l'implementazione del sistema europeo comune di asilo; l'assistenza pratica fornita dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo; la cooperazione con i Paesi terzi (in particolare del Nord Africa), la gestione dell'immigrazione legale; la protezione delle frontiere esterne. Riconoscendo che nessun paese membro può da solo gestire in maniera efficace i flussi migratori, l'Agenda si rivolge a tutti gli attori coinvolti (Stati, istituzioni europee, organizzazioni internazionali, società civile, autorità locali e Paesi terzi), proponendo misure a breve, medio e lungo periodo