

GIORGIA IOVINO

RIFUGIATI E POLITICHE D'ASILO IN EUROPA OCCIDENTALE

Introduzione. – Gli esodi forzati di popolazione non costituiscono un fenomeno nuovo nella storia europea, ma i recenti cambiamenti intervenuti nel sistema delle relazioni internazionali hanno reso gli attuali flussi profondamente differenti da quelli dei precedenti periodi storici.

Il crollo dell'URSS ha aperto la via a una lunga e difficile fase di transizione caratterizzata da forte instabilità. Il conflitto strategico-ideologico tra Est e Ovest ha lasciato il posto a una serie di guerre molecolari e a un'esplosione di violenza incontrollabile. Gli accordi di pace che hanno avuto un relativo successo in molti paesi (El Salvador, Cambogia, Mozambico) sono stati offuscati da una serie di nuove e imponenti crisi umanitarie, sia in regioni tradizionalmente instabili come l'Africa Centrale e Occidentale, sia in altre, come i Balcani e il Caucaso, la cui storia recente era stata contrassegnata da una relativa tranquillità.

A partire dalla seconda metà degli anni '80 il numero di profughi nel mondo è sensibilmente aumentato e le domande d'asilo ricevute dai paesi europei d'Occidente sono pressoché triplicate. Sono, al contrario, diminuiti l'interesse e l'impegno dei paesi industrializzati e segnatamente dell'Europa Occidentale per il problema dei rifugiati. Gli alti costi finanziari sostenuti per fornire protezione e assistenza agli esuli, i gravi problemi occupazionali che affliggono la maggior parte dei paesi comunitari e soprattutto il mutato valore militare e strategico delle popolazioni rifugiate dopo la fine della guerra fredda hanno determinato una seria crisi dell'istituto dell'asilo politico.

I paesi dell'Unione Europea hanno introdotto misure sempre più restrittive e sembrano decisi ad adottare un minimo comun denominatore nel processo di armonizzazione dei criteri e delle procedure per il riconoscimento e l'accoglienza dei rifugiati.

La Convenzione di Ginevra e la definizione di «rifugiato». – Il sistema dell'asilo politico è una «invenzione» europea, nata agli inizi degli anni '50, in una precisa situazione storica.

Tab. 1 – *Popolazione rifugiata mondiale (1977-1997)*

<i>Anni</i>	<i>Rifugiati</i>
1977	2.800.000
1979	4.600.000
1981	8.200.000
1983	10.400.000
1985	10.500.000
1987	12.400.000
1989	14.800.000
1991	17.200.000
1993	18.200.000
1995	14.400.000
1997	13.200.000

Fonte: UNHCR

Era il periodo della guerra fredda, i due conflitti mondiali avevano prodotto circa trenta milioni di profughi e la suddivisione del continente in due blocchi contrapposti provocava nuove ondate di esodi. In questo contesto la fuga verso l'Ovest assumeva una forte connotazione ideologica e le democrazie occidentali avevano tutto l'interesse – per screditare i regimi comunisti e promuovere la propria immagine – ad accogliere calorosamente gli esuli dell'Est. Oltre tutto si inaugurava per l'Europa un periodo di intensa crescita economica che rendeva bene accetto l'apporto di manodopera dall'estero.

L'istituzione dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) (1) e l'elaborazione della Convenzione di Ginevra (2), relativa al diritto d'asilo, costituirono la risposta dell'Occidente europeo al mutato contesto geopolitico e si fondarono in larga misura sull'esperienza dei profughi di guerra e dei rifugiati politici provenienti dai paesi dell'area sovietica (3).

La natura eurocentrica dello strumento giuridico elaborato è chiaramente dimostrata dalle limitazioni temporali e geografiche previste dal testo della

(1) L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR o, secondo la denominazione italiana, ACNUR) è stato istituito dall'Assemblea Generale dell'ONU (con la risoluzione 428 (V) del 14 dicembre 1950) ed è divenuto operativo il 1° gennaio del 1951. E' un organismo umanitario e apolitico il cui mandato (rinnovato ogni 5 anni) è di fornire ai rifugiati protezione internazionale e di ricercare soluzioni permanenti ai loro problemi. Sempre nello stesso anno è stato istituito anche un altro organismo per i rifugiati, l'UNRWA (Agenzia delle Nazioni Unite di Soccorso e Lavoro per i rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente), che attualmente si occupa di circa tre milioni di rifugiati palestinesi che vivono in Giordania, Libano, Siria, Cisgiordania e nella striscia di Gaza.

(2) La Convenzione di Ginevra del 1951 è entrata in vigore il 22 aprile del 1954. Al primo nucleo di Stati firmatari (Belgio, Germania, Lussemburgo e Norvegia) se ne sono aggiunti via via altri, fino a comprendere 131 paesi (al 31 dicembre 1997). Sulle date di adesione dei vari paesi alla Convenzione, si veda UNHCR, 1997.

(3) Nel linguaggio comune il termine rifugiato è spesso utilizzato come sinonimo di pro-

Convenzione. Il regime di protezione internazionale veniva, infatti, concesso ai rifugiati divenuti tali a causa di «eventi occorsi anteriormente al 1° gennaio 1951» (limitazione temporale). Inoltre ciascuno Stato aveva la facoltà di concedere asilo ai soli rifugiati provenienti dall'Europa (limitazione geografica). Solo nel 1967, con l'adozione del Protocollo aggiuntivo di New York, vennero rimosse tali limitazioni (4).

Ancora oggi, la Convenzione dell'Onu e il suo Protocollo rappresentano la base giuridica dei diritti del rifugiato. I due documenti propongono una precisa definizione del termine «rifugiato», ormai classica nella giurisprudenza internazionale: rifugiato è, infatti, colui che «a causa di un fondato timore di persecuzione, per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinione politica, si trova al di fuori del paese di cui ha cittadinanza e non può oppure, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese» (5).

In sostanza, per ottenere lo *status* di rifugiato e quindi la protezione internazionale non è sufficiente essere costretto all'esodo, ma occorre trovarsi al di fuori del proprio paese d'origine e dimostrare di avere subito una minaccia diretta a titolo personale (per i motivi elencati nella Convenzione stessa). Sono pertanto esclusi dal sistema d'asilo sia gli «sfollati» (coloro che sono stati costretti ad abbandonare la propria residenza abituale, ma non hanno varcato i confini nazionali), sia i «profughi» (coloro che sono stati spinti a cercare rifugio all'estero da una guerra, da un evento calamitoso, da gravi situazioni di disordine pubblico ecc).

Una concezione più estensiva di rifugiato è stata formalizzata nella Convenzione sui rifugiati dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), tenuta-asi ad Addis Abeba nel 1969, durante il periodo della decolonizzazione e delle lotte di liberazione nazionale. Di fronte all'affluenza in massa di persone che fuggivano dal proprio paese d'origine a causa di una situazione generalizzata di conflitto, la maggior parte dei governi africani (l'80%) ha optato per un ampliamento della definizione di rifugiato, estendendola anche alle persone costrette ad esiliare, a causa di «aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o grave turbamento dell'ordine pubblico» (6).

Dopo di allora, vi sono stati diversi altri tentativi per sviluppare i principi della Convenzione di Ginevra. Tra questi merita di essere menzionato il

fugo, per designare chiunque sia stato costretto ad abbandonare la propria residenza abituale, a prescindere dalle cause dell'esodo (persecuzioni, guerre, catastrofi ecologiche ecc.), ma nel diritto internazionale (Convenzione di Ginevra) la denominazione di rifugiato esprime un concetto molto più restrittivo.

(4) Il Protocollo del 1967 estende le misure stabilite dalla Convenzione a tutti i rifugiati che rientrano nella definizione data dalla Convenzione stessa, senza limiti di data, e rimuove la riserva geografica, ad eccezione degli Stati che avevano optato per essa prima del 1967. Gli Stati che hanno mantenuto la riserva geografica anche dopo l'adesione al Protocollo sono l'Ungheria, Malta, la Turchia e l'Italia.

(5) Art. 1 della Convenzione di Ginevra.

(6) Art. 1, par. 2 della Convenzione dell'OUA.

Colloquio di Cartagena (Colombia) del 1984, a cui parteciparono la maggior parte degli Stati latino-americani. La definizione di rifugiato di Cartagena introduce un elemento nuovo rispetto a quella dell'OUA, e cioè inserisce tra le possibili cause dell'esodo «la massiccia violazione dei diritti dell'uomo», circostanza chiaramente ispirata alle condizioni prevalenti nei paesi del Sudamerica sotto i regimi autoritari militari degli anni '70 e '80.

In Europa tali innovazioni non sono state recepite e, anzi, si è fatta strada in diversi paesi (Germania, Francia, Norvegia, Svezia e Svizzera) un'interpretazione ancora più restrittiva della Convenzione di Ginevra, secondo cui possono essere riconosciuti come rifugiati solo coloro che temono di essere perseguitati dallo Stato, ma non le vittime di persecuzioni commesse da agenti esterni (gruppi ribelli, organizzazioni estremiste). Così, per esempio, in Francia o in Svizzera è negato il diritto allo *status* di rifugiato alle vittime dei movimenti integralisti algerini, mentre possono essere riconosciuti come rifugiati gli integralisti stessi, «qualora siano in grado di provare che temono una persecuzione dello Stato e che non sono stati coinvolti in attività terroristiche» (Berthiaume, 1995).

Al di là della variazioni apportate da alcuni paesi nelle politiche d'asilo, la Convenzione di Ginevra e la sua definizione di rifugiato continuano a costituire lo strumento giuridico internazionale che gode del più ampio sostegno. I paesi firmatari hanno l'obbligo, in base al sistema di protezione istituito dalla Convenzione, di non rimandare i rifugiati in paesi dove la loro sicurezza sarebbe in pericolo (principio del *non refoulement*, ossia del «non respingimento») e di garantire il godimento di una serie di diritti economici, sociali e politici (7). A loro volta i rifugiati sono tenuti a rispettare le leggi e i regolamenti del paese che ha concesso loro asilo e a conformarsi a ogni provvedimento adottato per il mantenimento dell'ordine pubblico.

I movimenti di rifugiati in Europa: andamento e tendenze recenti. – Negli anni '50 e '60 gli esuli che cercavano rifugio nei paesi dell'Europa Occidentale erano relativamente pochi e provenivano per lo più dall'Est europeo. I soli movimenti di vaste proporzioni si ebbero in seguito alla rivolta ungherese del 1956 e alla crisi cecoslovacca del 1968, a prescindere dai numerosi espatri dalla Repubblica Democratica Tedesca verso quella Federale.

Nel decennio successivo le situazioni di emergenza verificatesi in Africa e in Asia a seguito dei processi di decolonizzazione non interessarono in modo particolare i paesi europei e si risolsero a livello regionale entro la fine degli anni Settanta.

In quel periodo (1970-77) le domande presentate in Europa erano circa 18.000 l'anno. Ma già verso la fine del decennio il loro numero era più che

(7) Esiste, tuttavia, nella Convenzione di Ginevra un meccanismo comunemente noto come «clausola di cessazione», in virtù del quale lo *status* di rifugiato può essere ritirato dal governo ospitante allorché nel paese d'origine del rifugiato si siano verificati mutamenti fondamentali e durevoli. Sull'argomento si veda UNHCR/ACNUR, 1997.

triplicato (8). Quest'aumento era in gran parte attribuibile al cospicuo afflusso di cittadini turchi, che facevano richiesta di asilo in Germania e parallelamente in altri paesi europei, quali la Svezia e i Paesi Bassi, dopo il colpo di Stato militare avvenuto in Turchia a metà degli anni Settanta.

Nel 1980-82 aumentarono anche i richiedenti asilo (9) polacchi in seguito all'instaurazione del nuovo regime militare del generale Jaruzelski.

Da allora il numero annuale di domande d'asilo ha subito un'impennata: da meno di 180.000 nel 1987 è passato ad oltre 438.000 nel 1990 sino a raggiungere un massimo storico nel 1992, anno in cui l'Europa Occidentale ha ricevuto quasi 700.000 richieste.

Per comprendere le ragioni di questa spinta al rialzo bisogna tener conto del più vasto contesto migratorio. A partire dalla seconda metà degli anni '70, sono state gradualmente introdotte in tutto l'Occidente industrializzato delle politiche immigratorie restrittive, a causa della recessione economica iniziata con la crisi petrolifera del '73. In quel periodo, i programmi in favore dei lavoratori stranieri, in vigore nella maggior parte dei paesi europei dagli inizi degli anni '60, furono interrotti. La lunga fase di crescita economica seguita alla seconda guerra mondiale era giunta al termine. Calava, di conseguenza, il fabbisogno di manodopera straniera, mentre aumentava la disoccupazione.

Diveniva, inoltre, sempre più chiaro che i migranti venuti dall'estero, persino quelli assunti a tempo determinato come i lavoratori turchi in Germania (i *Gastarbeiter*), difficilmente avrebbero fatto ritorno nel loro paese. Anzi, il più delle volte si facevano raggiungere dai familiari.

Per coloro che desideravano emigrare lo status di rifugiato diveniva l'unica possibilità per entrare legalmente in Europa. Risale, difatti, a questo

(8) Le statistiche relative ai rifugiati peccano per la loro mancanza di uniformità e precisione. Un primo problema deriva dalle diverse interpretazioni date al termine rifugiato dalle Organizzazioni che si occupano della raccolta dei dati. Per esempio, le statistiche dell'UNHCR e dell'US Committee for Refugees differiscono notevolmente perché la seconda impiega nelle sue statistiche una definizione più restrittiva rispetto a quella dell'UNHCR. Vi sono poi difficoltà di ordine pratico nella rilevazione del fenomeno, legate sia alle situazioni d'emergenza in cui spesso operano gli addetti (ad esempio campi profughi o zone di sicurezza), sia alla diversa qualità dei sistemi di rilevazione utilizzati dai singoli governi. I dati riportati in questa pubblicazione sono quelli dell'UNHCR e non prendono in considerazione i rifugiati palestinesi assistiti dall'UNRWA.

(9) L'UNHCR fa questo rilievo a proposito dei richiedenti asilo: «La categoria dei "richiedenti asilo" è alquanto ambigua, nel senso che persone che sarebbero automaticamente considerate rifugiate se fuggissero in un paese confinante, possono essere classificate come richiedenti asilo se vanno più lontano e chiedono l'ammissione in un paese che applica, in materia d'asilo, l'esame delle singole domande (tutti i paesi industrializzati europei). Così, ad esempio, a tutti i 750.000 liberiani che hanno attraversato il confine della Costa d'Avorio e della Guinea è stato concesso lo status di rifugiato, in quanto ne erano a prima vista meritevoli. Dei 20.347 liberiani, invece, che hanno chiesto asilo tra il 1991 e il 1995, in 15 paesi diversi d'Europa Occidentale, solo 214 si sono visti concedere tale status giuridico» (UNHCR, 1997b). Va, a questo proposito, sottolineato che i richiedenti asilo nel periodo necessario all'accertamento del loro *status* giuridico devono essere considerati dei presunti rifugiati e pertanto protetti dal principio del *non refoulement*.

Tab. 2 - *Domande di asilo presentate nei paesi dell'Europa occidentale (1987-1992)*

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Totale
Austria	11.406	15.790	21.882	22.789	27.306	16.238	115.411
Belgio	6.000	5.078	8.112	12.963	15.172	17.647	64.972
Danimarca	2.750	4.668	4.488	5.292	4.609	13.884	35.691
Finlandia	50	64	200	2.730	2.137	3.634	8.815
Francia	27.672	34.352	61.422	54.813	47.380	28.872	254.511
Germania	57.379	103.076	121.318	193.063	256.112	438.191	1.169.139
Grecia	6.950	8.400	3.000	6.166	2.672	1.850	29.038
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39	39
Italia*	11.032	1.296	2.240	3.610	24.445	2.589	45.212
Norvegia	n.d.	n.d.	n.d.	3.962	4.569	5.236	13.767
Paesi Bassi	13.460	7.486	13.898	21.208	21.615	17.462	95.129
Portogallo	450	350	150	75	255	686	1.966
Regno Unito	5.863	5.739	16.775	38.195	73.400	32.300	172.272
Spagna	2.500	4.516	4.077	8.647	8.138	11.708	39.586
Svezia	18.114	19.595	30.335	29.347	27.351	84.018	208.760
Svizzera	10.913	16.726	24.425	35.836	41.629	17.960	147.489
Totale Europa	174.539	227.136	312.322	438.696	556.790	692.314	2.401.797

* Per l'Italia sono stati utilizzati i dati del Ministero dell'Interno, che in alcuni anni mostrano valori alquanto differenti rispetto a quelli dell'UNHCR

Fonte: UNHCR

periodo il cosiddetto «shopping dell'asilo», ossia la presentazione da parte di migranti illegali di domande d'asilo, in più paesi alla ricerca della sistemazione più conveniente (10).

Tra il 1987 e il 1992 le domande presentate in Europa sono state quasi 2,5 milioni.

La Germania è stato il paese che ne ha ricevute il maggior numero (oltre 1 milione, ossia il 48,6% del totale), seguita dalla Francia (10,6%), dalla Svezia (8,6%), dal Regno Unito (7,1%) e dalla Svizzera (6,1%).

La maggior parte dei richiedenti proveniva dall'Asia centrale e dai paesi dell'Europa centro-orientale, soprattutto dalla Romania.

L'andamento del fenomeno è mutato a partire dal 1993: le domande d'asilo sono progressivamente diminuite e nel 1996 il loro numero è risultato di poco superiore a quello registrato nel 1988 (11).

I principali paesi d'origine dei richiedenti sono stati, nell'ultimo quinquennio, soprattutto quelli dell'Europa centro-orientale e balcanica. La ex Jugoslavia è in assoluto il paese che ha prodotto gli esodi maggiori: dalla sola Bosnia sono state costrette a cercare rifugio nei paesi occidentali circa 900.000 persone. In crescita è apparsa anche la percentuale di richiedenti asilo extraeuropei, soprattutto turchi, sinesi, singalesi, somali e iracheni. È stato, invece, di gran lunga inferiore alle aspettative il numero di domande d'ammissione provenienti dalla CSI. Manca, infatti, nella maggior parte dei paesi dell'ex URSS una tradizione di migrazioni verso Occidente e mancano, di conseguenza, quelle reti sociali che permettono un più facile inserimento dei migranti nei paesi d'accoglienza. L'importanza delle cosiddette migrazioni a catena (*chain migrations*) anche nell'ambito degli esodi forzati è emersa chiaramente nel 1992, a seguito della guerra jugoslava, quando la maggior parte degli esuli (oltre 350.000) si è diretta verso la Germania, paese che negli anni precedenti aveva accolto notevoli contingenti di lavoratori provenienti dall'ex Jugoslavia.

Complessivamente nel decennio 87-97 i paesi dell'Europa Occidentale hanno dovuto esaminare quasi 4 milioni di domande d'asilo (fig. 1). Le richieste accolte (fig. 2) sono state poco più del 10% del totale (400.000 circa) (12).

La Francia vanta il più alto tasso di riconoscimento d'Europa (circa il 27%), mentre la Germania (13) uno dei più bassi (8,7%).

(10) Si è, in sostanza, verificato nel corso degli anni '80 un indebolimento della tradizionale distinzione tra rifugiati e migranti economici. Il confine tra esodo spontaneo ed esodo forzato è divenuto più fluido.

(11) Tale inversione di tendenza è in larga misura il riflesso delle politiche sempre più restrittive attuate, anche in materia di rifugiati, dai governi europei occidentali. Tali politiche sono illustrate nel successivo paragrafo.

(12) La percentuale relativamente esigua di richiedenti asilo a cui è concesso lo *status* di rifugiato sembrerebbe costituire la prova dell'abuso generalizzato del sistema d'asilo, da parte di migranti che presentano domande fraudolente.

Tab. 3 - *Domande di asilo presentate nei paesi dell'Europa Occidentale (1993-97)*

	1993	1994	1995	1996	1997
Austria	4.745	5.082	5.919	6.991	6.700
Belgio	26.880	14.353	11.420	12.433	11.800
Danimarca	14.347	6.651	5.104	5.893	5.100
Finlandia	2.023	840	854	711	1.000
Francia	27.564	25.575	20.170	17.405	21.400
Germania	322.614	127.210	166.951	149.193	151.700
Grecia	813	1.303	1.312	1.560	4.400
Irlanda	91	362	424	1.179	3.900
Italia*	1.571	1.844	1.752	681	1.869
Norvegia	12.876	3.376	1.460	1.778	2.300
Paesi Bassi	35.399	52.573	29.258	22.170	34.400
Portogallo	2.090	767	450	269	300
Regno Unito	28.000	42.200	55.000	34.800	41.500
Spagna	12.615	11.999	5.678	4.730	4.900
Svezia	37.583	18.640	9.047	5.753	9.700
Svizzera	24.739	16.134	17.021	18.001	24.300
<i>Europa</i>	<i>553.950</i>	<i>328.950</i>	<i>331.820</i>	<i>283.547</i>	<i>325.269</i>

* Per l'Italia sono stati utilizzati i dati del Ministero dell'Interno

Fonte: UNHCR

La Repubblica Federale (tab. 4) risulta comunque il primo paese d'asilo del continente europeo (e il secondo del mondo dopo l'Iran) e attualmente ospita quasi 1.300.000 rifugiati (oltre il 40% dei rifugiati presenti in Europa). Seguono, nell'ambito dell'Europa Occidentale, la Svezia (6,04%), la Francia (4,78%) i Paesi Bassi (3,27%) e il Regno Unito (3,06%).

Come si evince dai valori riportati nella tabella 4, notevoli contingenti di rifugiati sono presenti anche in diversi paesi dell'Est europeo: Federazione Iugoslava, Croazia, Macedonia, Ungheria. Le nuove repubbliche nate dalla disgregazione della Iugoslavia (soprattutto la Federazione Iugoslava) accolgono complessivamente il 23% dei rifugiati europei (in prevalenza profughi di guerra della ex Iugoslavia). Piuttosto esigua risulta invece la quota percentuale di rifugiati presente nei paesi della Comunità degli Stati Indipendenti.

Secondo l'UNHCR nella CSI si trova attualmente un gruppo molto numeroso di «rifugiati de facto», ossia di «persone arrivate nell'URSS per loro scelta o nel quadro di accordi bilaterali e rimaste in seguito bloccate negli Stati succeduti all'Unione Sovietica, in conseguenza di cambiamenti intervenuti nel paese d'origine o nelle relazioni tra questo e il paese ospitante» (UNHCR/ACNUR, 1996, p. 17). Solo una piccola parte di questi «rifugiati de facto» ha presentato domanda d'asilo, sia perché la maggioranza considera l'Est

(13) L'esiguità del tasso di riconoscimento tedesco è dovuto sia all'elevato numero di richieste d'asilo ricevute, sia all'adozione di politiche d'asilo molto restrittive.

RIFUGIATI E POLITICHE D'ASILO IN EUROPA OCCIDENTALE

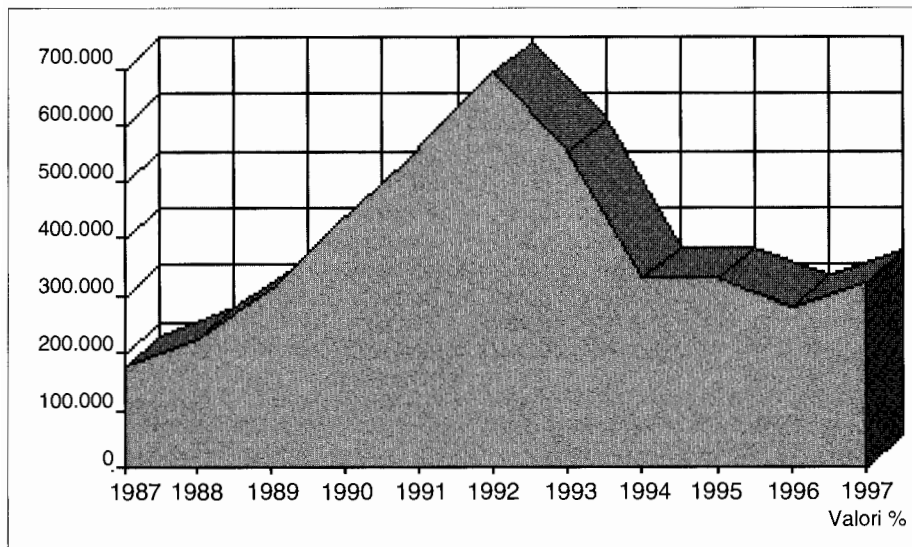


Fig. 1 - Richiedenti asilo in Europa (1987-97)

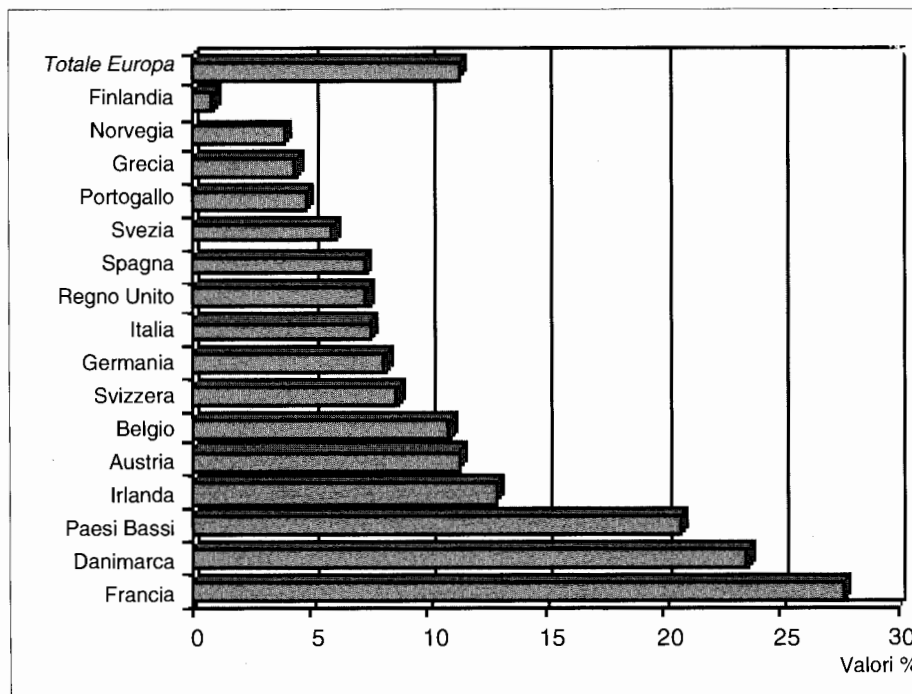


Fig. 2 - Tassi di riconoscimento delle domande d'asilo nei paesi dell'Europa Occidentale (1987-97)

Tab. 4 - *Distribuzione dei rifugiati in Europa (1997)*

paese d'asilo	in migliaia	in %	paese d'asilo	in migliaia	in %
Austria	29.745	0,94	Rep. Fed. Iug.	563.215	17,79
Belgio	36.060	1,14	Macedonia	5.089	0,16
Bielorussia	30.520	0,96	Norvegia	57.000	1,80
Croazia	165.395	5,22	Paesi Bassi	103.425	3,27
Danimarca	53.302	1,68	Regno Unito	96.905	3,06
Federazione Russa	5.468	0,17	Slovenia	10.014	0,32
Finlandia	10.248	0,32	Spagna	5.685	0,18
Francia	151.329	4,78	Svezia	191.200	6,04
Germania	1.266.999	40,02	Svizzera	84.413	2,67
Grecia	5.780	0,18	Ungheria	7.537	0,24
Italia	13.000	0,41	Altri	16.084	0,51

Fonte: UNHCR

un'area di transito per raggiungere l'Europa Occidentale, sia perché gli Stati ex sovietici non hanno ancora sviluppato delle normative specifiche in materia (14). Di conseguenza i richiedenti asilo sono spesso privi di protezione o non hanno neppure la possibilità di avviare la procedura per l'accertamento dello *status* giuridico. E' questo il caso dei richiedenti asilo della Federazione Russa, che provengono dal cosiddetto «estero lontano» (paesi al di fuori dell'ex area sovietica). Dei 40.000 richiedenti asilo che si sono rivolti nell'ultimo quinquennio alla delegazione dell'UNHCR a Mosca (il 65% dei quali afgani), appena 80 sono stati riconosciuti come rifugiati.

E', tuttavia, prevedibile che il numero dei richiedenti asilo all'interno dell'ex blocco sovietico tenda nei prossimi anni ad aumentare, sia per la forte instabilità che caratterizza l'area, sia per la graduale chiusura dei paesi occidentali in materia d'asilo.

Attualmente l'Europa (Ovest ed Est) ospita in totale poco più di 3 milioni di rifugiati. Tutto sommato si tratta di una cifra irrisoria rispetto ai 13,2 milioni di rifugiati presenti nel mondo (1997). Sono, infatti, l'Africa e l'Asia a sostenere l'onere maggiore (tab. 5), accogliendo rispettivamente il 32,8% e il 36,4% dei rifugiati del mondo (contro il 23,9% dell'Europa). In Europa l'adozione di misure restrittive in materia d'asilo è, secondo quanto sostengono le autorità competenti, solo strumentale, diretta, cioè, ad evitare domande infondate e fraudolente da parte di migranti economici. Tuttavia, come sottolineato in precedenza, non si può negare il peso di valutazioni di natura più squisitamente politico-ideologica nel processo di graduale irrigidimento che ha interessato e interessa tuttora il sistema d'asilo europeo.

(14) La Federazione Russa ha aderito nel 1992 alla Convenzione delle Nazioni Unite del 51 e l'anno successivo ha emanato le prime normative in materia d'asilo. Anche diversi paesi della CSI e più di recente i tre paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) hanno ratificato la Convenzione dell'ONU.

Tab. 5 - *Rifugiati nel mondo suddivisi per grandi aree geografiche (1997)*

regione d'asilo	totale
Africa	4.341.480
Asia	4.808.624
Europa	3.166.039
America Latina	88.430
Nord America	720.119
Oceania	74.954
<i>Totale rifugiati</i>	<i>13.199.646</i>

Fonte: UNHCR

3. *Le politiche d'asilo nei paesi europei occidentali.* – Per circa trent'anni l'approccio dell'UNHCR e dei suoi *partners* verso il problema dei rifugiati è stato di tipo reattivo, ossia gli esodi venivano presi in considerazione solo dopo che si erano verificati. A quel punto le soluzioni adottate erano tre: l'integrazione nel paese di primo asilo, il reinsediamento in un paese terzo e il rimpatrio volontario. Le prime due soluzioni erano quelle più largamente applicate.

Negli anni '80 vi è stato un cambiamento d'indirizzo. E' emerso un nuovo consenso internazionale circa la necessità di affrontare i problemi umanitari nei paesi d'origine al fine di scongiurare e prevenire gli esodi. Nel contempo il rimpatrio volontario è stato riconosciuto come la soluzione preferibile per gli esodi già in atto. L'alto numero di domande infondate, il cessato interesse delle democrazie europee per la figura del rifugiato (ormai depolitizzata) e gli ingenti costi finanziari richiesti dal sistema d'asilo hanno inciso in modo significativo sul nuovo orientamento.

I paesi dell'Europa Occidentale, come già accennato in precedenza, hanno progressivamente introdotto, sia singolarmente sia collettivamente, una vasta gamma di misure restrittive in materia d'asilo (15).

Il primo passo è stato l'adozione del metodo delle procedure accelerate, con possibilità di ricorso pressoché inesistenti (16), soprattutto per i cittadini di quei paesi considerati «paesi d'origine sicuri» individuati in base a criteri discrezionali, generalmente connessi al rispetto dei diritti umani (17). Il

(15) Per una disamina delle procedure d'asilo nei singoli paesi europei si vedano: JOLY D., NETTLETON C. e POULTON H., 1992; LOESCHER G., 1992; JOLY D., 1996; LIEBAUT F. e HUGHES J., 1997; IGC, 1997.

(16) Mediamente una procedura d'asilo dura tre anni e comporta degli oneri finanziari molto alti. Secondo recenti stime nei paesi industrializzati il costo delle procedure relative all'asilo e all'estensione delle prestazioni sociali ai richiedenti asilo è stato nel solo anno 1991 pari a circa 7 miliardi di dollari. Inoltre esiste il rischio che durante il periodo necessario all'istruttoria il richiedente asilo faccia perdere le proprie tracce e si trasformi in un immigrato clandestino. L'UNHCR stima che solo il 20-25% dei richiedenti asilo respinti nell'Europa occidentale ritorni in patria (di propria volontà o per ordine dello Stato ospitante).

(17) L'applicazione della nozione di «paese d'origine sicuro» introduce di fatto una nuova li-

Belgio, per esempio, è riuscito in questo modo a ridurre drasticamente l'afflusso di richiedenti asilo, dato che il 90% delle domande sono respinte direttamente alle frontiere, nei centri d'internamento appositamente creati.

Sono stati poi introdotti l'obbligo del visto per i paesi suscettibili di generare rifugiati e migranti illegali (123 Stati tra cui, per esempio, l'ex Jugoslavia, la Romania, l'Iraq, lo Sri Lanka ecc.) e l'applicazione di sanzioni alle compagnie aeree e di navigazione responsabili dell'arrivo di passeggeri sprovvisti dei necessari documenti (18).

Nel tentativo di prevenire lo *shopping* dell'asilo, diversi Stati dell'Unione Europea hanno adottato il principio della responsabilità esclusiva, formalizzato nella Convenzione di Dublino (19). Secondo tale principio per ogni singola richiesta d'asilo proveniente da un paese terzo (non appartenente all'UE) vi deve essere un solo stato «responsabile» (20). A quest'ultimo spetterà l'esame della domanda (in accordo con le leggi e le procedure nazionali) e anche il compito di mandare fuori dall'area Schengen/Dublino i richiedenti asilo non riconosciuti come rifugiati.

Un altro principio utilizzato dai paesi europei per prevenire la presentazione di domande multiple è stato quello di «paese terzo sicuro» (ovvero di paese ospitante sicuro), in virtù del quale uno Stato può rifiutare a un richiedente asilo l'ammissione sul proprio territorio, senza neanche esaminarne la domanda, se questi è transitato da un paese terzo «sicuro» (21). L'applicazione di tale prassi è stata facilitata dalla conclusione di «accordi di riammissione», finalizzati ad autorizzare il trasferimento dei richiedenti asilo nei paesi

mitazione geografica ed è in contrasto con il principio della determinazione «individuale», caso per caso, delle condizioni di rifugiato, così come previsto dalla Convenzione di Ginevra. Inoltre, come sottolinea l'UNHCR, il concetto di «paese d'origine sicuro» è suscettibile di manipolazioni politiche: «Una volta redatto un elenco degli Stati che rientrano in tale categoria i paesi ricchi possono essere tentati di includervi gli alleati più stretti e i partner commerciali più importanti» (UNHCR/ACNUR, 1997, p. 205).

(18) Entrambe le disposizioni sono state formalizzate nell'ambito della Convenzione complementare di Schengen (giugno 1990), relativa all'abolizione delle frontiere interne per la libera circolazione delle persone. La Convenzione è entrata in vigore nel marzo del 1995 per sette degli Stati firmatari (Germania, Francia, Spagna, Portogallo e i tre paesi del Benelux). Nel luglio del 1997 si è aggiunta l'Austria (che ha firmato l'accordo nell'aprile del 1995) e nell'ottobre del 1997 l'Italia.

(19) La Convenzione di Dublino, firmata il 15 giugno del 1990, è entrata in vigore il 1° settembre del 1997, rimpiazzando gli accordi di Schengen sull'asilo.

(20) Sono fissati dei criteri unificati in base ai quali individuare lo Stato competente per ogni singola domanda (ricongiungimento familiare, rilascio del permesso di residenza, prima domanda d'asilo ecc.). L'applicazione del principio di responsabilità esclusiva costituisce comunque una possibilità più che un obbligo. Esiste infatti una clausola che permette a ciascuno Stato di esaminare una domanda d'asilo non di propria competenza anche nel caso in cui sia già stata esaminata da altro Stato con esito negativo.

(21) La nozione di paese terzo sicuro è stata formalizzata a Londra il 30 novembre 1992 dai ministri responsabili dell'immigrazione della Comunità Europea, nella *Risoluzione su un'impostazione armonizzata delle questioni relative ai paesi terzi ospitanti*. Ai sensi di tale risoluzione «se esiste un paese terzo ospitante, la domanda dello status di rifugiato non può essere esaminata e il richiedente asilo può essere rimandato in tale paese». Dopo l'approva-

terzi (22). Questa strategia se da un lato ha ridotto lo *shopping* dell'asilo, dall'altro ha dato vita a un nuovo fenomeno, quello dei «rifugiati in orbita», ossia dei richiedenti asilo rimandati indietro da un paese all'altro alla ricerca di uno Stato che si assuma la competenza per l'esame della loro domanda.

La Germania è in Europa il paese che applica più largamente la «regola» del paese terzo sicuro. Dal 1° gennaio del 1993 le autorità federali possono, ai sensi dell'emendamento apportato all'articolo 16 della costituzione, rifiutarsi di esaminare le domande di quanti giungano in Germania da un paese terzo «sicuro» (23). E poiché tutti gli Stati confinanti con la Germania sono qualificati come «sicuri» la Germania può attualmente respingere tutti i richiedente asilo giunti sul territorio nazionale per via terrestre (24). L'effetto della nuova normativa tedesca è stato notevole: le richieste d'asilo sono diminuite del 60% (1993-94) e il numero delle domande in attesa di istruttoria si è sensibilmente ridotto.

In questo contesto anche i paesi tradizionalmente più aperti hanno gradualmente chiuso le porte. Emblematico è il caso dei Paesi Bassi, per lungo tempo considerati un modello di libertà, generosità e flessibilità. Tra il 1993 e il 1994 essi hanno visto affluire sul proprio territorio gran parte dei richiedenti asilo rifiutati altrove (soprattutto in Germania e Belgio). Le domande sono più che raddoppiate, cosicché nel 1995 anche le autorità olandesi hanno adottato una normativa più restrittiva in materia d'asilo.

La tendenza è, in sostanza, quella di un'adequamento verso il basso, verso il minimo comun denominatore (25).

In compenso molti paesi europei hanno iniziato, a partire dagli anni Novanta, a concedere varie forme di «status umanitario» (basate sulla protezio-

zione della risoluzione sono insorte profonde divergenze sui criteri da impiegare per ritenere «sicuro» un paese terzo. Uno dei parametri abitualmente utilizzati è l'adesione del paese alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Anche il ventaglio delle procedure adottate varia notevolmente: si va da paesi le cui leggi nazionali includono esplicitamente una lista di paesi terzi sicuri a paesi che non hanno alcuna normativa in materia ma rimandano comunque indietro i richiedenti asilo provenienti da «paesi sicuri». Per un'approfondimento del principio e delle sue applicazioni in Europa si rimanda a: ECRE, 1995; DANISH REFUGEE COUNCIL, 1997.

(22) Tali accordi riguardano anche gli Stati dell'Europa centrale e balcanica che hanno aderito alla Convenzione di Ginevra e al suo Protocollo (Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Slovacchia, Albania, Bulgaria e Romania). Molti di essi hanno anche elaborato una normativa nazionale nel settore. Sull'argomento si veda UNHCR, 1993.

(23) Sono posti sotto tale categoria tutti i paesi in cui sono applicate le convenzioni dell'ONU del 1951 e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

(24) La Germania ha inoltre concluso accordi di riammissione con la Bulgaria e la Romania (nel 1992), con la Polonia (nel 1993) e con la Repubblica Ceca (nel 1994).

(25) Nell'ottobre del 1997 gli Stati membri dell'Unione Europea hanno firmato il Trattato di Amsterdam, che immette le acquisizioni di Schengen/Dublino nella cornice istituzionale e legale del primo pilastro del Trattato sull'Unione Europea. Ciò significa che le misure relative ai controlli alle frontiere esterne, ai visti d'ingresso, al principio di responsabilità esclusiva ecc. già utilizzate da diversi paesi nel quadro della cooperazione intergovernativa, sono comunitarizzate, sono, cioè, trasformate in legge sovranazionale comunitaria. Il Trattato, entrato in vigore nel maggio del 1999, prevede un periodo transitorio di 5 anni (fino al 2002) prima di giungere a una piena integrazione legislativa.

ne temporanea) alle popolazioni in fuga dal proprio paese a causa della guerra o di violenze generalizzate (26).

Il sistema di protezione temporanea era già stato utilizzato in passato da alcuni paesi del Sud-Est asiatico nei confronti dei *boat-people* vietnamiti, ammessi a titolo provvisorio in attesa del reinsediamento in un paese terzo. Ma è in conseguenza degli eventi della ex Jugoslavia che il principio ha trovato applicazioni più sistematiche, divenendo parte integrante delle politiche d'asilo dell'Europa Occidentale.

Oltre mezzo milione di profughi dell'ex Jugoslavia ha beneficiato di tale meccanismo. Si tratta, in sostanza di uno strumento essenzialmente pragmatico che permette di conciliare le esigenze di protezione degli individui con i principi della normativa sui rifugiati (e gli interessi degli Stati ospitanti). Esso risulta particolarmente utile in situazioni di afflusso di massa in quanto esonera gli Stati dalla necessità di esaminare migliaia di domande d'asilo e facilita le operazioni di rimpatrio, una volta restaurate le condizioni di sicurezza nel paese d'origine.

4. *Qualche breve cenno alla situazione italiana.* – In passato, il fenomeno dei richiedenti asilo e dei rifugiati ha interessato anche l'Italia, seppure in proporzioni notevolmente ridotte rispetto ad altri paesi dell'Europa Occidentale.

Alla fine del 1951 c'erano in Italia circa 19.000 rifugiati, 9000 dei quali ospitati in campi profughi (27). Nello stesso anno l'IRO (Organizzazione Internazionale per i Rifugiati) cessava le sue attività e il governo italiano si assumeva l'onere dell'assistenza ai rifugiati ex IRO (28).

Secondo un calcolo approssimativo, dal 1952 al 1989, quindi in un arco di tempo di oltre trent'anni, gli stranieri richiedenti asilo in Italia sono stati circa 122.000. Questa cifra, riguardante essenzialmente persone di origine europea, comprende anche alcune migliaia di extraeuropei riconosciuti rifugiati in eccezione alla nota «riserva geografica», rimasta in vigore nel nostro paese fino al 31 dicembre 1989. Rientrano in questa categoria i circa 900 indocinesi raccolti in mare dalle navi italiane nel luglio del 1979 (più i familiari ammessi successivamente per un totale di 3336 persone) e i 609 cileni rifugiatisi nell'ambasciata d'Italia a Santiago nel settembre del 1973 a seguito del «golpe» del generale Pinochet.

A questi vanno poi aggiunti i cosiddetti rifugiati «in transito», ossia i rifugiati ammessi temporaneamente in Italia (generalmente sotto mandato

(26) Sul regime di protezione temporanea si veda KJAERUM M., 1994.

(27) Da questa cifra sono esclusi i cosiddetti «rifugiati nazionali», ossia i profughi italiani della Dalmazia-Venezia Giulia e degli ex territori o ex colonie italiane.

(28) L'IRO fu istituita nel 1946 ed entrò in vigore nel luglio del 1947 per risolvere il problema degli esodi forzati successivi alla seconda guerra mondiale. Il suo mandato doveva concludersi nel 1950, ma in effetti si protrasse sino al 1952. In Italia, dopo la scomparsa dell'IRO, la responsabilità dell'assistenza ai richiedenti asilo e ai rifugiati fu assunta fino al 1977 dall'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali (AAI) e in seguito direttamente dal Ministero dell'Interno (Direzione Generale dei Servizi Civili - Divisione Assistenza Profughi).

dell'UNHCR) per finalizzare le pratiche di emigrazione in altri Stati. E' il caso degli ebrei dell'Unione Sovietica (arrivati a migliaia nel nostro paese a partire dal 1959 fino a tempi recenti), oppure dei rifugiati «trasferiti dalla Turchia» in Italia per emigrare negli USA (tra cui 110 iracheni caldei trasferiti dalla Turchia nel 1987-88) o ancora degli asiatici espulsi dall'Uganda nel 1972 e ammessi nel nostro paese in attesa di reinsediarsi definitivamente in un altro Stato.

Nella sola decade 1980-89 ben 9356 rifugiati (europei ed extra-europei) si sono trasferiti dall'Italia in paesi terzi (soprattutto Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda). Ciò potrebbe trovare spiegazione nel fatto che, almeno fino al 1989, l'Italia è stata considerata dai rifugiati più come un paese di transito che di asilo permanente.

Limitando l'analisi al quinquennio 1985-89 (tab. 6) si potrebbe osservare che delle 26.468 domande d'asilo ricevute dal nostro paese, circa 6500 sono state presentate da extra-europei che, non potendo rivolgersi direttamente al governo italiano, hanno chiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato alla delegazione UNHCR, la quale attraverso una procedura per molti versi simile a quella italiana ha riconosciuto 3047 rifugiati «sotto mandato» (29). Nello stesso arco di tempo i rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione di Ginevra sono stati 1174. Alla fine del 1989 erano presenti in Italia 11.500 rifugiati di cui 7500 riconosciuti dal governo italiano e 4000 sotto mandato. Il 40% di questi proveniva dall'Europa, il 29% dall'Asia, il 15% dall'Africa, il 12% dal Medio Oriente, il 4% dall'America Latina.

Il 1989 segna una svolta nella politica d'asilo italiana: in quell'anno viene ritirata la «limitazione geografica» in base al decreto 416/89, poi convertito in legge nel febbraio del 90 (legge 39/90). Questa legge, comunemente nota come «legge Martelli», ha introdotto in Italia le prime disposizioni in materia di asilo: nuove procedure, un nuovo meccanismo di assistenza fuori campo e soprattutto la possibilità per gli extraeuropei sotto mandato di chiedere la conversione del proprio *status* in quello di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, acquisendo così la piena protezione del governo italiano (30). Ciò nonostante il numero delle richieste di asilo è rimasto basso se comparato con quello di altri paesi europei.

Complessivamente nel periodo 1990-98 (tab. 7) l'Italia ha ricevuto 51.288 domande, il 73% delle quali presentate in soli due anni: nel 1991, in occasione dello sbarco di circa 28.000 albanesi sulle coste pugliesi e nel 1998, anno dell'emergenza curda e cossovara. Tra il 1992 e il 1996 si è registrata, invece, una progressiva diminuzione delle richieste d'asilo (fig. 3).

Hanno contribuito a tale diminuzione diversi fattori:

(29) L'assistenza fornita dall'UNHCR ai rifugiati sotto mandato consisteva in un soggiorno provvisorio (generalmente 6 mesi) in attesa di emigrazione. Durante questo periodo il rifugiato sotto mandato era escluso da ogni forma di assistenza governativa e non aveva la possibilità di accedere a un lavoro regolare.

(30) Gli extra-europei sotto mandato che hanno beneficiato della «conversione» sono stati 1320.

Tab. 6 - *Richiedenti asilo e rifugiati in Italia (1985-89)*

	1985	1986	1987	1988	1989
Richiedenti asilo ai sensi Conv. Ginevra	4.093	5.429	10.115	60	122
Richiedenti asilo sotto mandato ONU	1.329	1.049	917	1.236	2.118
<i>Totale richiedenti</i>	<i>5.422</i>	<i>6.478</i>	<i>11.032</i>	<i>1.269</i>	<i>2.240</i>
Rifugiati ammessi ai sensi Conv. Ginevra	225	245	365	212	127
Rifugiati ammessi sotto mandato ONU	400	533	548	575	991
<i>Totale rifugiati</i>	<i>625</i>	<i>778</i>	<i>913</i>	<i>787</i>	<i>1.118</i>

Fonte: dati Ministero dell'Interno

1) l'alto numero di profughi ex iugoslavi (oltre 60.000) e somali (circa 10.000) che, avendo ricevuto protezione temporanea su basi umanitarie, non hanno inoltrato domanda d'asilo;

2) la diminuzione di richieste «fraudolente» dovuta all'introduzione di misure restrittive in materia d'asilo (procedure accelerate, sanzioni a carico dei vettori ecc.).

3) la sanatoria del 18 novembre 1995 (decreto n. 489) che ha consentito a un consistente numero di richiedenti asilo (soprattutto quelli in attesa di giudizio) (31) di legalizzare la propria posizione chiedendo un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

E' da attribuire soprattutto alla sanatoria il numero esiguo di domande presentate nel 1996 (appena 681).

Per quanto riguarda la provenienza dei richiedenti asilo (fig. 4), sempre in riferimento al periodo 1990-98, i più numerosi risultano gli albanesi (21.276) seguiti da rumeni (6212), ex iugoslavi (5645) e iracheni (4972).

I richiedenti asilo a cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiati sono stati 4629 su 51.288, appena il 9%. Gli iraniani e i ruandesi (fig. 5) vantano il tasso di riconoscimento più alto (rispettivamente del 92,9% e del 64,8%), mentre valori piuttosto bassi si riscontrano tra i rumeni (5,6%), gli albanesi (7%) e i bulgari (1,8%). Presentano percentuali piuttosto alte gli zairesi (32%), i libanesi (27,8%) e i sudanesi (18%).

(31) L'organo incaricato dell'esame delle domande è la Commissione Centrale per i Rifugiati (CCRR), organo amministrativo indipendente presieduto da un prefetto. Qualora la Commissione rifiuti una domanda, il richiedente asilo è obbligato a lasciare il paese oppure può, entro 30 giorni, fare appello al TAR, con effetto sospensivo della decisione della Commissione. Se anche la sentenza del TAR è negativa il richiedente può rivolgersi, entro 120 giorni, al Consiglio di Stato. L'appello non comporta però una sospensione della sentenza del TAR.

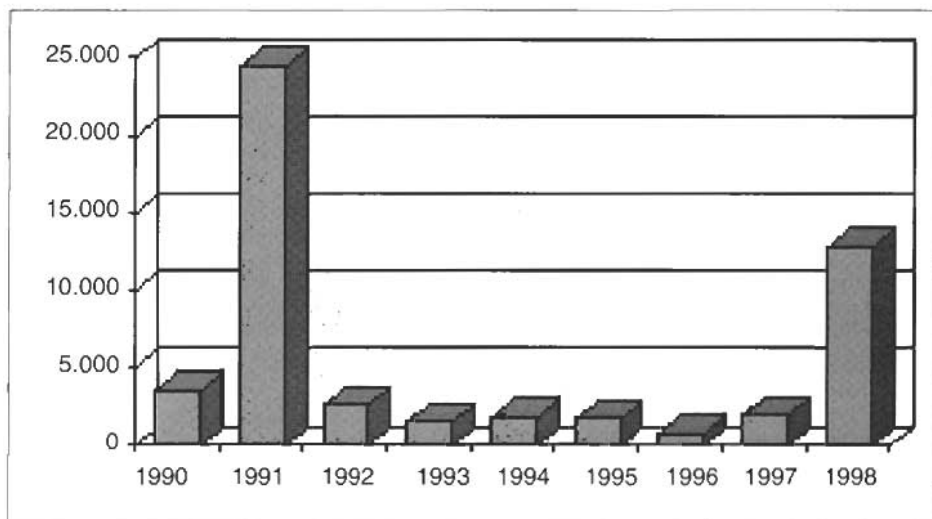


Fig. 3 – *Domande d'asilo presentate in Italia (1900-98)*

Come si può notare, risultano, in sostanza, privilegiati i richiedenti asilo provenienti da paesi devastati da guerre (Ruanda, Zaire, Libano) o interessati da gravi violazioni dei diritti umani (Iran, Iraq). Non figurano nella graduatoria dei riconoscimenti alcuni gruppi nazionali che pure sono numerosi in Italia (per esempio, gli ex iugoslavi e i somali) perché rientrano nella categoria dei rifugiati «umanitari».

Il sistema di protezione temporanea, sperimentato per la prima volta in Italia nel 1991, durante l'emergenza albanese, è stato applicato successivamente anche a circa 60.000 cittadini provenienti dalla ex Jugoslavia e a 10.000 somali sulla base della legge 390 del 24 settembre 1992 (per gli ex iugoslavi) (32) e del decreto legge del 9 settembre del 1992 (per i somali). I rifugiati ex iugoslavi e somali a cui è stato riconosciuto uno *status* «umanitario» hanno ricevuto un permesso di residenza della durata di un anno (rinnovabile annualmente) e il permesso di lavorare e studiare in Italia.

All'emergenza ex iugoslava e somala hanno fatto seguito molti altri esodi di massa (tab. 8), il più ingente dei quali, in termini numerici, è stato quello cossovaro del 1998. Si è trattato, in questo caso, di un esodo pianificato, nel

(32) Successivamente furono esclusi dallo status umanitario le persone con passaporto sloveno e croato (circolare del presidente del Consiglio dei Ministri del 14 aprile 1994) e i profughi con passaporto macedone (circolare del presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1995). Nel luglio del 1996 un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri ha revocato lo stato di emergenza dichiarato quattro anni prima. Tuttavia, in attesa del rientro definitivo in patria, un successivo decreto legge (n. 412 del 5 agosto 96) ha disposto la prosecuzione per un altro triennio degli interventi straordinari di natura assistenziale.

Tab. 7 – *Richiedenti asilo e rifugiati (1990-1998)*

anno	richiedenti	rifugiati
1990	3.610	1.010
1991	24.445	1.201
1992	2.589	150
1993	1.571	164
1994	1.844	300
1995	1.752	282
1996	681	183
1997	1.869	311
1998	12.227	1.028

Fonte: dati Ministero dell'Interno

senso che dopo lo scoppio della guerra è stato deciso il trasferimento legale e protetto dei profughi, attraverso l'attuazione di un ponte aereo da Skopje (Macedonia) alla base NATO di Comiso, in Sicilia. Si stima attualmente che i cossovari giunti in Italia siano oltre 35.000. Di questi circa 18.000 hanno ricevuto un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari sulla base dell'art. 18 della nuova legge sull'emigrazione (legge 40 del 6/3/98). L'articolo intitolato *Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali* formalizza, per la prima volta, il regime di protezione temporanea «per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione Europea» (33).

Un altro passo importante in campo normativo si è avuto nel novembre del 1998, con l'approvazione da parte del Senato della nuova legge sull'asilo. Il decreto legge intitolato *Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto d'asilo*, sebbene recepisca alcuni dei principi restrittivi applicati già da tempo in diversi paesi comunitari (principio della responsabilità esclusiva, principio del paese terzo sicuro) (34), amplia di fatto le possibilità di offrire asilo e protezione a chi fugge dalla guerra o dalla repressione militare e poliziesca o da altri eventi di particolare gravità. «La decisione sulla domanda» – si legge nell'art. 7 (*Esame della domanda d'asilo*) – «spetta alla Commissione centrale» che considera tra gli altri elementi anche «la situazione socio-politica in cui si trova il paese d'origine da cui si è allontanato lo straniero». Ciò significa che l'esame della domanda va fatto non solo sulla

(33) Legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione di straniero*, in «Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale», 12-3-1998, Serie Generale, n. 59, p. 19.

(34) L'art. 6 (pre-esame della domanda), oltre a formalizzare il principio della responsabilità esclusiva, recepisce anche il principio del paese terzo sicuro, sebbene in modo meno rigido rispetto ad altri paesi europei. Difatti la domanda è giudicata inammissibile solo qualora il richiedente asilo abbia soggiornato (e non transitato) in un paese terzo aderente alla Convenzione di Ginevra, e «non vi corra pericolo per la propria vita e libertà».

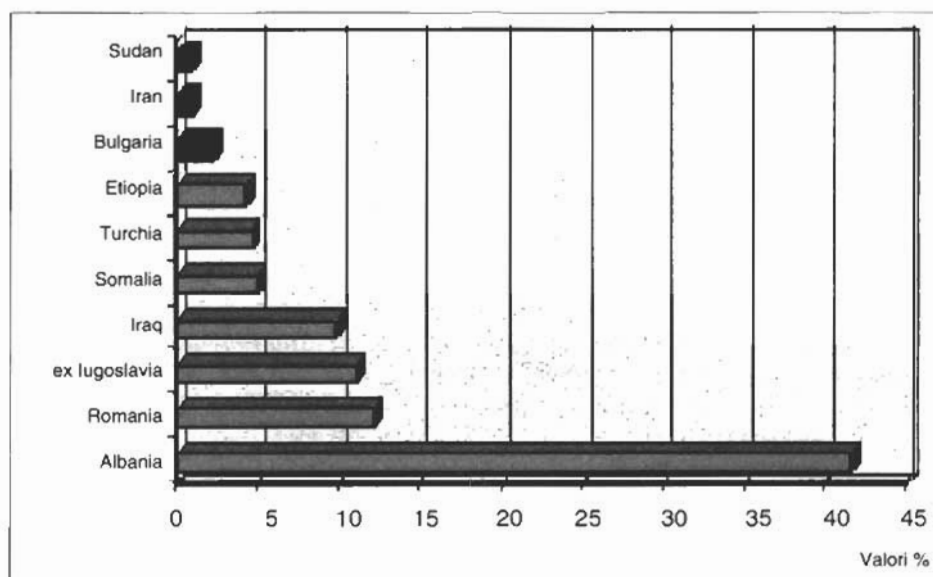


Fig. 4 – I primi dieci paesi di provenienza dei richiedenti asilo in Italia (1900-98)

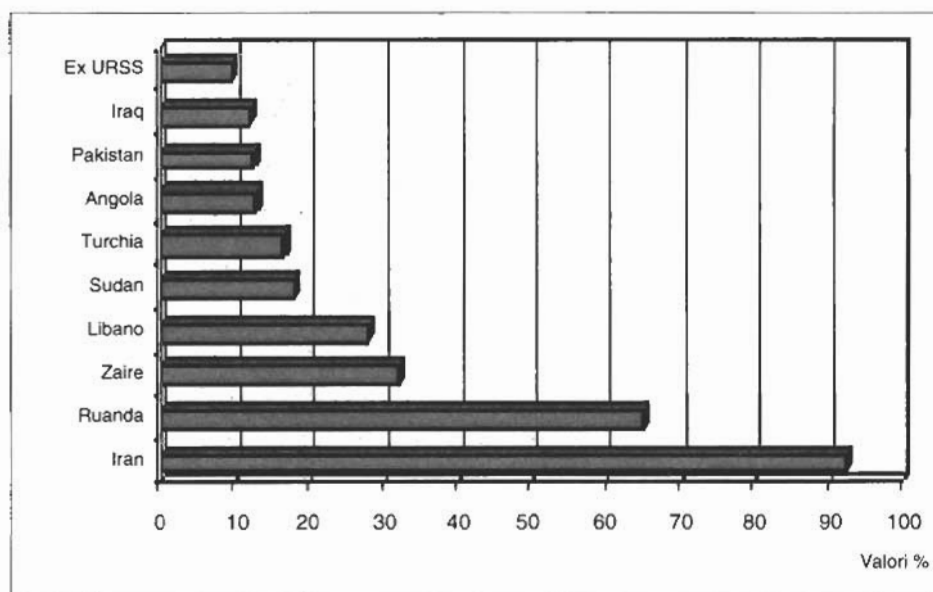


Fig. 5 – I primi dieci paesi per tasso di riconoscimento in Italia (1900-98)

Tab. 8 - *Arrivi di rifugiati in Italia per esodi di massa (1985-89)*

nazionalità	periodo	arrivi	status concessi
albanesi	1991	28.000	784 status di rifugiato 18.654 status umanitari
ex iugoslavi	1991-93	60.000	50.000 status umanitari
somali	1992-93	10.000	8.000 status umanitari
albanesi	1997	17.000	13.493 nulla osta provvisori
curdi (iracheni e turchi)	197-98	2.000	1160 status di rifugisti 840 status umanitari
cossovari	1998-99	35.000	18.000 status umaniatri

Fonte: dati Ministero dell'Interno

base delle persecuzioni ricevute a titolo individuale dal richiedente, ma anche tenendo conto del contesto geografico del paese di provenienza. Si accoglie, in sostanza un'interpretazione meno rigida della definizione di rifugiato, per alcuni versi assimilabile a quella dell'OUA (35).

BIBLIOGRAFIA

- Asilo in Europa*, in «Rifugiati», Roma, ottobre-dicembre 1995, 4 (numero monografico; edizione italiana a cura del Consiglio dei Ministri).
- BLACK R., *Refugees and Displaced Persons: Geographical Perspectives and Research Directions*, in «Progress in Human Geogr.», Sevenoaks, 1991, 3, pp. 281-298.
- BLACK R. e ROBINSON V., *Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change*, Londra, Belhaven Press, 1993.
- CARITAS DI ROMA, *Rifugiati e richiedenti asilo*, in *Immigrazione. Dossier Statistico '97*, Roma, Edizioni Anterem, 1997, pp. 116-122.
- CARITAS DI ROMA, *Rifugiati e richiedenti asilo*, in *Immigrazione. Dossier Statistico '98*, Roma, Edizioni Anterem, 1998, pp. 121-127.
- CARITAS DI ROMA, *Per una cultura dell'asilo*, in *Immigrazione. Dossier Statistico '99*, Roma, Edizioni Anterem, 1999, pp. 123-129.
- CARUGNO L., *La situazione dei rifugiati in Italia ed i loro problemi sociali, fisici e psicologici*, in MACIOLI M. (a cura di), *Per una società multiculturale*, Napoli, Liguori, 1991, pp. 121-125.
- CHESNAIS J., *People on the Move: New Migration Flows in Europe*, Strasburgo, Council of Europe Press, 1992.

(35) Nella stessa direzione sembra muoversi l'art. 9 (*Decisione di impossibilità temporanea al rimpatrio*) che prevede la concessione di un permesso di soggiorno provvisorio (della durata di un anno, rinnovabile a cinque), nei casi in cui la Commissione «accerti la mancanza dei presupposti necessari per il riconoscimento del diritto d'asilo e, tuttavia, riveli [...] l'inopportunità del rinvio del richiedente nel paese d'origine o di abituale residenza per gravi e fondati motivi di carattere umanitario».

- «Cir Notizie» (Bollettino d'informazione del Consiglio Italiano per i Rifugiati), Roma, annate varie.
- DANISH REFUGEE COUNCIL, *Safe Third Country. Policies in European Countries*, Copenhagen, Danish Refugee Council, 1997.
- ECRE (Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli), *Safe Third Countries: Myths And Realities*, Londra, 1995.
- Europa. *Il dibattito sull'asilo*, in «Rifugiati», Roma, ottobre-dicembre 1998, 4 (numero monografico).
- FERRIS E., *Beyond Borders: Refugees, Migrations and Human Rights in the Post-cold War Era*, Ginevra, World Council of Churches Publications, 1993.
- FOSCHI F., *Movimenti di rifugiati e di popolazione nella «Nuova» Europa*, in «AWR Bulletin», 1992, 4, pp. 160-165.
- HAILBRONNER K., *The Concept of «Safe Country» and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective*, in «Intern. Journ. of Refugee Law», Oxford, 1993, 1, pp. 31-65.
- HEIN C., *Italy: Current Asylum Problems*, in «AWR Bulletin», 1992, 2, pp. 65-67.
- IGC (Secretariat of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia), *Report on Asylum Procedures. Overview of Policies and Practices in IGC Participating States*, Ginevra, 1997.
- JOLY D., *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*, Londra, MacMillan, 1996.
- JOLY D., NETTLETON C. e POULTON, H., *Refugees: Asylum in Europe?*, Londra, Minority Rights Publications, 1992.
- KJAERUM M., *Temporary Protection in Europe in the 1990s*, in «Intern. Journ. of Refugee Law», Oxford, 1994, 3.
- LIEBAUT F., HUGHES J., *Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*, Copenhagen, Danish Refugee Council, 1997.
- LOESCHER G. (a cura di), *Refugees and the Asylum Dilemma in the West*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992.
- LOESCHER G. e MONAHAN L. (a cura di), *Refugees and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- MEIJERS H., *Refugees in Western Europe: Schenghen affects the Entire Refugee Law*, in «Intern. Journ. of Refugee Law», Oxford, 1990, 3, pp. 428-441.
- MINISTERO DELL'INTERNO, *Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarità*, Roma, 1998.
- NASCIMBENE B., *The Albanians in Italy: The Right of Asylum under Attack?*, in «Intern. Journ. of Refugee Law», Oxford, 1992, 4, pp. 714-720.
- NIESSEN J., *Comité européen sur les migrations: les réfugiés en Europe. Étude exploratoire sur la condition sociale des réfugiés*, Strasburgo, Council of Europe, 1992.
- PITTAU F., *La nuova legge sull'immigrazione (40/1998)*, in «Affari sociali internazionali», Milano, 1998, 3.
- ROBINSON V., *Into the Next Millennium: An Agenda for Refugee Studies. A Report of the 1st Annual Meeting of the International Advisory Panel*, in «Journal of Refugee Studies», Oxford, 1990, 1, pp. 3-15.

- RUDGE P., *Europe in the 1990s: The Berlin Walls of the Mind*, in *World Refugee Survey*, Washington, United States Committee for Refugees, 1989.
- THUMERELLE J., *Migrations internationales et changement géopolitique en Europe*, in «Annales de Géogr.», Parigi, 1992, pp. 289-318.
- TURPIN D., *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales: défis et solutions*, Parigi, Economica, 1989.
- UNHCR, *Overview of Readmission Agreements in Central Europe*, Ginevra, 1993.
- UNHCR, *Note on the Cessation Clauses*, Ginevra, documento n. EC/47/SC/CRP.30, maggio 1997 (a).
- UNHCR, «Refugee Survey Quarterly», Ginevra, 1997 (b), 4.
- UNHCR/ACNUR, *Uno strumento di pace*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1993.
- UNHCR/ACNUR, *I rifugiati nel mondo la ricerca delle soluzioni*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1995.
- UNHCR/ACNUR, *Conferenza CSI. La Conferenza sui rifugiati e i migranti della CSI*, Roma, 30-31 maggio 1996 (edizione italiana).
- UNHCR/ACNUR, *I rifugiati nel mondo. Esodi di popolazione: un'emergenza umanitaria*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1997.
- USCR (United States Committee for Refugees), *World Refugee Survey 1992*, Washington, 1993.
- ZOLBERG A., *International Migrants and Refugees in Historical Perspective (I)*, in «Refugees», Ginevra, dicembre 1992, pp. 36-39.
- ZOLBERG A., *International Migrants and Refugees in Historical Perspective (II)*, in «Refugees», Ginevra, dicembre 1993, pp. 40-43.
- ZOLBERG A., SUHRKE A. e AGUAYO S., *Escape from Violence: Conflict and the Refugees Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

REFUGEES GEOGRAPHY AND ASYLUM POLICIES IN WESTERN EUROPE. – In the second half of eighties Western Europe have witnessed a large increase of asylum seekers. This increase could be mainly correlated to two factors: first, the explosion of internal conflicts in many regions of the world, particularly in the new states born from the collapsed URSS; second, the growing number of fraudulent asylum applications of economic migrants masked by political refugees. As consequence, measures more and more restrictive in asylum system have been introduced by the great part of UE countries.

Political and economic considerations decisively affected on the new orientation: the increasing cost of administering asylum procedures and providing assistance to refugees, the growth of domestic unemployment levels and, above all, the lack of strategic interest in refugees in the context of the post-cold War era.

Italy, historically not much involved in large refugees influx, has taken on an approach to refugee problem less restrictive compared to the others UE countries.

Università di Salerno, Facoltà di Scienze politiche, Dipartimento di analisi delle componenti culturali del territorio