

WORKING PAPER

IRPPS WP112

Rifugiati nell'Unione Europea: mancanza di solidarietà, distruzione di speranze

SETTEMBRE 2019

**Daniele Archibugi,
Marco Cellini,
Mattia Vitiello**

CNR – IRPPS

Rifugiati nell'Unione Europea: mancanza di solidarietà, distruzione di speranze

Daniele Archibugi, Marco Cellini, Mattia Vitiello

2019, P. 30 IRPPS Working papers xxx/2019

Abstract: La mancanza di solidarietà dimostrata dai governi europei durante le crisi dei rifugiati iniziata nel 2015 ha minato fundamentalmente il progetto di integrazione europea. Il punto di partenza dei governi era certamente contraddittorio: da un lato, l'UE si basa sul principio della libera circolazione delle persone e sui principi di solidarietà tra stati membri e rispetto dei diritti umani. D'altro canto, la politica europea sui rifugiati si basa ancora sull'idea, ribadita nei vari regolamenti di Dublino, secondo cui lo Stato membro che dovrebbe assumersi la responsabilità primaria di ogni richiedente asilo è quello di primo ingresso nell'UE. Inoltre, c'è significativa discrepanza tra i principi su cui si fonda l'UE e le azioni di politica interna ed esterna che essa ha intrapreso. Piuttosto che affrontare questi problemi, riscrivendo i regolamenti e modificando le politiche in atto, i governi dell'UE hanno preferito scaricarsi le responsabilità tra loro, o addirittura verso Paesi terzi. Questo paper affronta tre temi. Il primo concerne i flussi: il numero di arrivi e di richiedenti asilo in asilo giustifica la definizione di crisi dei rifugiati? Il secondo riguarda, invece, la gestione: le regole dell'UE sono adeguate ad affrontare questi numeri? La Convenzione di Dublino emerge sempre più come un tentativo altamente irrealistico di gestire i flussi di rifugiati. Una regolamentazione alternativa potrebbe ridurre le tensioni intra-europee? Il terzo, infine, riguarda la passività con cui l'UE ha visto arrivare rifugiati da zone di guerra: in che misura i Paesi europei hanno effettivamente cercato di evitare crisi internazionali? Il problema dei flussi di rifugiati avrebbe dovuto essere affrontato rafforzando una politica estera comune dell'UE, in grado di contenere i flussi alla fonte, soprattutto dalle aree, come la Siria, l'Afghanistan, l'Iraq e l'Eritrea, che hanno generato un numero importante di rifugiati.

Parole Chiave: Rifugiati, Richiedenti Asilo, Sistema di Dublino, Crisi Europea dei Rifugiati, Politiche Europee d'Asilo

CNR – IRPPS

Refugees in the European Union: lack of solidarity, destruction of hopes

Daniele Archibugi, Marco Cellini, Mattia Vitiello

2019, P. 30 IRPPS Working papers 112/2019

Abstract: The pursuit of virtual national interests by Member States, during and after the so-called refugee crisis, risks to undermine the European integration project. The starting point for governments is contradictory: on the one hand, the EU is based on the principle of free movement of persons, and solidarity and respect for human rights. On the other hand, European asylum policy is still based on the idea, reiterated in the Dublin regulations, that the Member State of first entry into the EU must take responsibility for the asylum seeker. Furthermore, there is significant discrepancy between the principles on which the EU is based and the internal and external policy actions it has undertaken. This paper answers to three questions: does the number of asylum seekers prove a refugee crisis? Are EU rules adequate to address the problem? The Dublin Convention increasingly emerges as a highly unrealistic attempt to manage refugee flows. Could alternative regulation reduce intra-European tensions? Finally, the third concerns the passivity with which the EU has seen refugees coming from war zones: to what extent have European countries actually tried to avoid international crises?

Keywords: Refugees, Asylum Seekers, Dublin System, European Refugees Crisis, European Asylum Policies

Citare questo documento come segue:

Daniele Archibugi*, Marco Cellini**, Mattia Vitiello (2019). *Rifugiati nell'Unione Europea: mancanza di solidarietà, distruzione di speranze*. Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali. (IRPPS Working papers n. 112/2019).

*Daniele Archibugi, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS), Via Palestro, 32, 00185 Rome, Italy, email: daniele.archibugi@cnr.it and University of London, Birkbeck College, Malet Street, Bloomsbury, London WC1E 7HX, UK, email: d.archibugi@bbk.ac.uk

**Marco Cellini, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS), Via Palestro, 32, 00185 Roma, Italy, email: marco.cellini@irpps.cnr.it e Guido Carli University of Rome, Department of Political and Social Sciences, Viale Romania, 32, 00198 Rome, Italy, email: mcellini@luiss.it

***Mattia Vitiello, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS), Via Palestro, 32, 00185 Roma, Italy, email: mattia.vitiello@irpps.cnr.it

Redazione: Marco Accorinti, Daniele Archibugi, Sveva Avveduto, Massimiliano Crisci, Fabrizio Pecoraro, Roberta Ruggieri, Tiziana Tesauro e Sandro Turcio.

Editing e composizione: Cristiana Crescimbene, Luca Pianelli, Laura Sperandio

La responsabilità dei dati scientifici e tecnici è dei singoli autori.

© Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali 2019. Via Palestro, 32 Roma



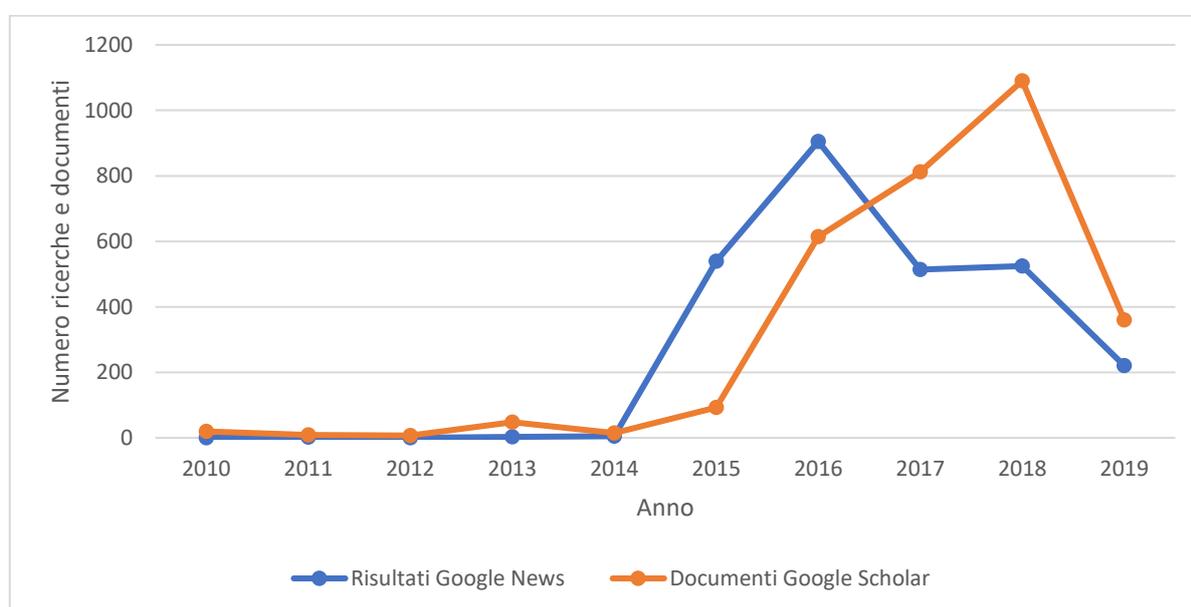
Indice

Introduzione.....	5
Le politiche implementate dall'UE: Dalla Convenzione di Dublino alle misure emergenziali	10
L'inefficacia delle politiche europee e i rischi connessi all'esternalizzazione del problema dei rifugiati.....	12
Superare l'approccio Hotspot implementando soluzioni strutturali	15
Impegnarsi per prevenire i flussi di richiedenti asilo	16
Impegnarsi per un'equa distribuzione degli oneri derivanti dall'accoglienza	19
Impegnarsi per il rispetto dei diritti umani fondamentali per i richiedenti asilo e i rifugiati sia all'interno dell'UE che nel quadro delle relazioni tra l'UE e i paesi terzi in tema di migrazione	21
Impegnarsi per migliorare la gestione di richiedenti asilo e rifugiati.....	22
Conclusioni.....	24

Introduzione

Negli ultimi anni, in Europa, si è molto discusso riguardo il tema dei richiedenti asilo e dei rifugiati, utilizzando la parola “crisi” come parola d’ordine sia in ambito giornalistico che scientifico. La Figura 1 mostra i dati relativi sia al numero di articoli giornalistici e scientifici restituiti dalla chiave di ricerca: “European Refugee Crisis” che qui prendiamo come indicatore del modo in cui il tema è stato presentato all’opinione pubblica. Osservando l’andamento dei dati, possiamo notare che fino al 2014, il tema riscuote poca attenzione. A partire dal 2015 l’interesse comincia a crescere mentre torna a diminuire dal 2017, per quanto riguarda gli articoli giornalistici, dal 2019 per gli articoli scientifici¹.

Figura 1 - Numero di articoli giornalistici e scientifici relativi alla chiave di ricerca “European Refugee Crisis”



Fonte: Elaborazione degli autori sulla base dei dati ricavati dai motori di ricerca Google News e Google Scholar. I dati relativi al 2019 si riferiscono al periodo tra il 01/01/2019 e il 23/05/2019.

La tematica dell’asilo in Europa ha cominciato ad essere presentata in termini di “crisi” in seguito all’arrivo improvviso di un cospicuo numero di richiedenti asilo nel territorio europeo; e all’impasse del Sistema di Asilo Europeo nell’accogliere questi flussi.

Una “questione europea” per quanto riguarda i rifugiati, infatti, ha cominciato ad essere descritta in termini di crisi solo a partire dal 2015, anno in cui i Paesi europei hanno sperimentato un improvviso aumento delle richieste di asilo, rappresentante il più importante flusso di richiedenti asilo dalla fine delle guerre balcaniche dell’ultimo decennio del XX secolo.

Esistono dunque due aspetti fondamentali che la questione europea dei rifugiati ha assunto negli ultimi anni. In primo luogo, il volume delle richieste di asilo e di persone a cui è stato accordato lo status di rifugiato ha conosciuto un considerevole aumento e, in secondo luogo, il Sistema di Asilo Comune Europeo (CEAS) è entrato in crisi in quanto non capace di

¹ Lo sfasamento temporale tra la diminuzione degli articoli giornalistici e di quelli scientifici è probabilmente dovuto al fatto che per i secondi, dovendo intraprendere il lungo processo di *peer review*, il lasso di tempo tra la scrittura dell’articolo e la sua effettiva pubblicazione è notevolmente maggiore.

fronteggiare questo aumento. Questa crisi della gestione e dell'accoglienza dei richiedenti asilo ha riguardato sia il fallimento del principio di solidarietà e di condivisione degli oneri tra i diversi Stati membri sia l'armonizzazione delle procedure di asilo (Bojadžijev e Mezzadra 2015; Vitiello 2016; Cellini 2017; Bauböck 2018). Ma l'aumento delle richieste di asilo e di rifugiati in Europa negli ultimi anni ha realmente raggiunto un livello critico tale da minare le basi del CEAS oppure preesisteva nel regime di asilo europeo un problema strutturale che è stato sollecitato dall'aumento delle richieste di asilo?

La presentazione dei fatti dell'estate del 2015 come una "crisi europea dei rifugiati" dovuta a un improvviso, imprevedibile e drammatico aumento degli arrivi via mare ha avuto come conseguenza la scelta da parte delle istituzioni europee di implementare delle politiche emergenziali, quando invece sarebbe stato necessario introdurre anche misure dirette ad affrontare il problema in un'ottica di lungo periodo considerando la crisi in termini di incapacità strutturale nella gestione e accoglienza dei nuovi arrivi.

Il presente articolo intende affrontare questo problema. Esso è così strutturato: la prima sezione, analizza alcuni dati per capire se, considerando i numeri di arrivi, richiedenti e rifugiati in una prospettiva comparata, la situazione europea presenta le caratteristiche di eccezionalità con le quali è stata descritta. La seconda sezione prende in esame la legislazione europea sul diritto di asilo, analizzando criticamente sia il sistema di Dublino che le misure emergenziali adottate a partire dal 2015. La terza sezione descrive l'inefficacia delle politiche emergenziali adottate dall'Unione Europea e mette in luce i rischi, per l'UE e per i richiedenti asilo e i rifugiati, connessi a tali politiche. La quarta sezione presenta alcune proposte concrete per superare la logica emergenziale ed affrontare il problema dei rifugiati in un'ottica strutturale di lungo periodo. L'ultima sezione, infine, presenta le conclusioni dell'articolo.

Cos'è questa crisi?

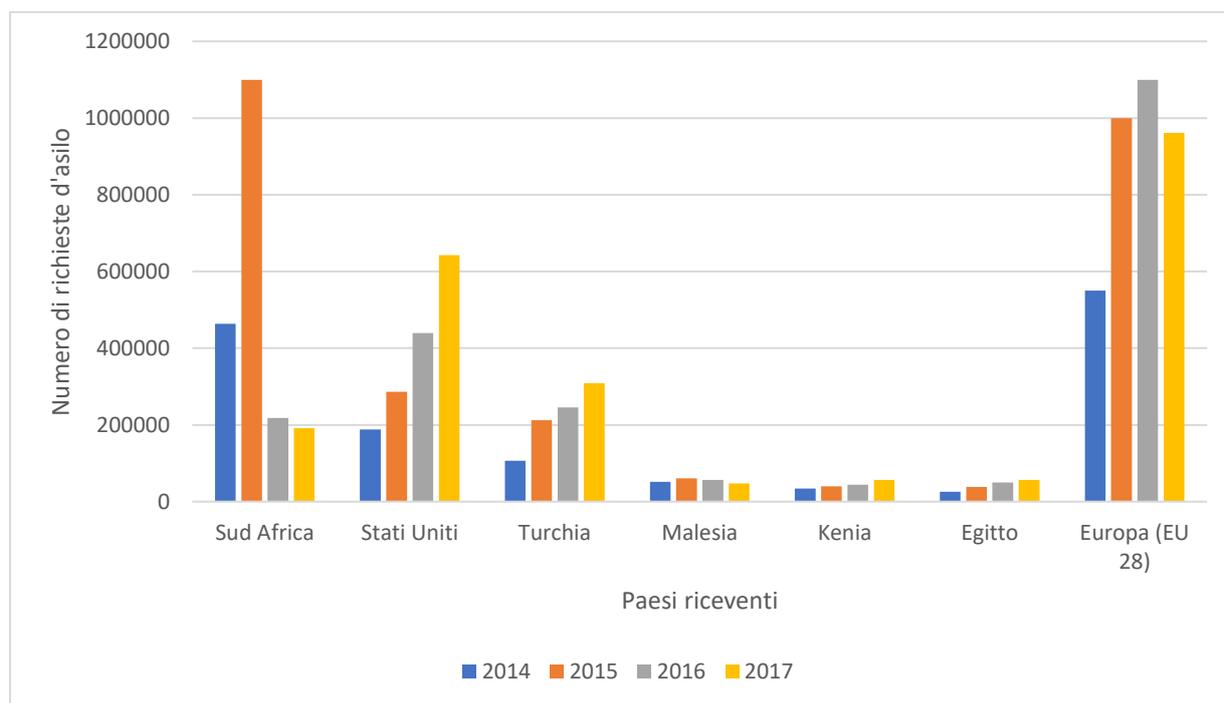
Per meglio comprendere l'ordine di grandezza della questione europea dei rifugiati è necessario metterla in comparazione con le dimensioni che il fenomeno dell'asilo assume a livello globale. Secondo l'UNHCR (2018) nel 2015, durante il picco della cosiddetta "crisi europea dei rifugiati", in tutto il mondo sono state presentate 3.224.966 richieste di asilo. Nello stesso anno, complessivamente, l'UE ha ricevuto circa 1.000.000 di richieste².

Nel 2015, i 28 stati dell'Unione europea hanno ricevuto circa un terzo del totale delle richieste di asilo presentate a livello globale ma meno del Sud Africa.

Considerando la percentuale di richieste di asilo sul totale della popolazione dei luoghi di accoglienza, i dati (Tabella 1) mostrano come da un lato, pur raddoppiando rispetto al 2014, nel 2015 la percentuale si sia mantenuta in linea con quella dei paesi di maggiore accoglienza (e persino più bassa di paesi come la Turchia ed il Sud Africa) e dall'altro lato, essi mostrano come sia addirittura scesa tra il 2016 ed il 2017.

² L'UNHCR definisce i richiedenti asilo come "individui che hanno richiesto protezione internazionale e le cui richieste per lo status di rifugiato non sono ancora state completate, indipendentemente da quando potrebbero essere state presentate".

Figura 2 - Richieste d'asilo, comparazione tra l'UE e i sei maggiori paesi riceventi



Fonte: Dati provenienti da UNHCR (2018).

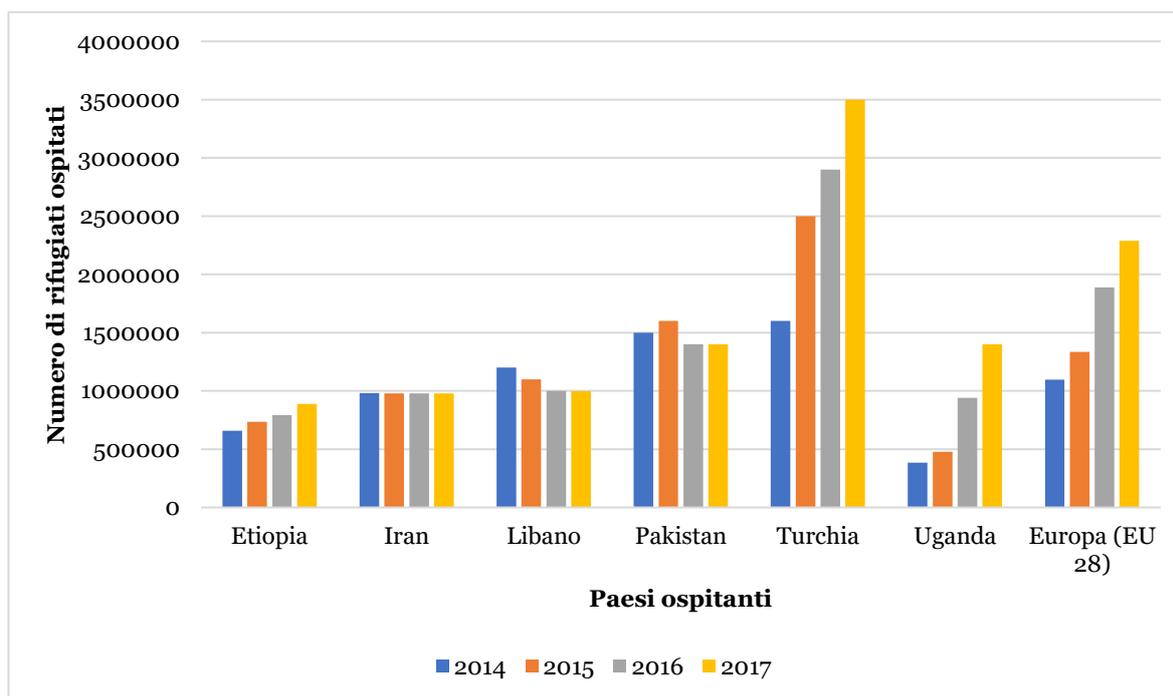
Tabella 1 - Richieste d'asilo sul totale della popolazione dei paesi riceventi (percentuale)

Paese	2014	2015	2016	2017
Sud Africa	0.85	1.99	0.39	0.34
Stati Uniti	0.06	0.09	0.14	0.20
Turchia	0.14	0.27	0.31	0.38
Malesia	0.17	0.20	0.18	0.15
Kenya	0.07	0.08	0.09	0.11
Egitto	0.03	0.04	0.05	0.06
Unione Europea (EUR 28)	0.11	0.20	0.22	0.19

Fonte: Dati provenienti da UNHCR (2018).

Comparando i dati sul numero di rifugiati ospitati dai paesi membri dell'UE con quelli sui rifugiati ospitati dai sei principali paesi ospitanti, appare un'immagine simile alla precedente. La Figura 3 mostra come, nel 2015, l'UE nel suo insieme abbia ospitato un numero di rifugiati inferiore alla Turchia e al Pakistan e un numero simile a Libano ed Iran. Inoltre, la Turchia ha continuato ad ospitare un numero maggiore di rifugiati anche negli anni successivi per cui i dati sono disponibili.

Figura 3 - Numero di rifugiati ospitati, comparazione tra l'UE e i sei maggiori paesi ospitanti



Fonte: Dati provenienti da UNHCR (2018).

Inoltre, la comparazione della percentuale di rifugiati ospitati sul totale della popolazione dei paesi ospitanti è ancora più significativa. Come mostrato dalla Tabella 2, nel 2015, mentre i rifugiati ospitati rappresentavano lo 0.26% del totale della popolazione europea, essi rappresentavano il 18.8% della popolazione del Libano. In aggiunta, tra i maggiori paesi ospitanti, la percentuale di rifugiati ospitati nell'UE è stata la più bassa in tutti gli anni considerati.

Tabella 2 - Rifugiati ospitati sul totale della popolazione dei paesi ospitanti (percentuale)

Paese	2014	2015	2016	2017
Etiopia	0.68	0.74	0.77	0.85
Iran	1.25	1.23	1.22	1.21
Libano	21.42	18.80	16.65	16.42
Pakistan	0.81	0.84	0.72	0.71
Turchia	2.08	3.19	3.65	4.33
Uganda	0.99	1.19	2.27	3.27
Europa (UE 28)	0.22	0.26	0.37	0.45

Fonte: Dati provenienti da UNHCR (2018).

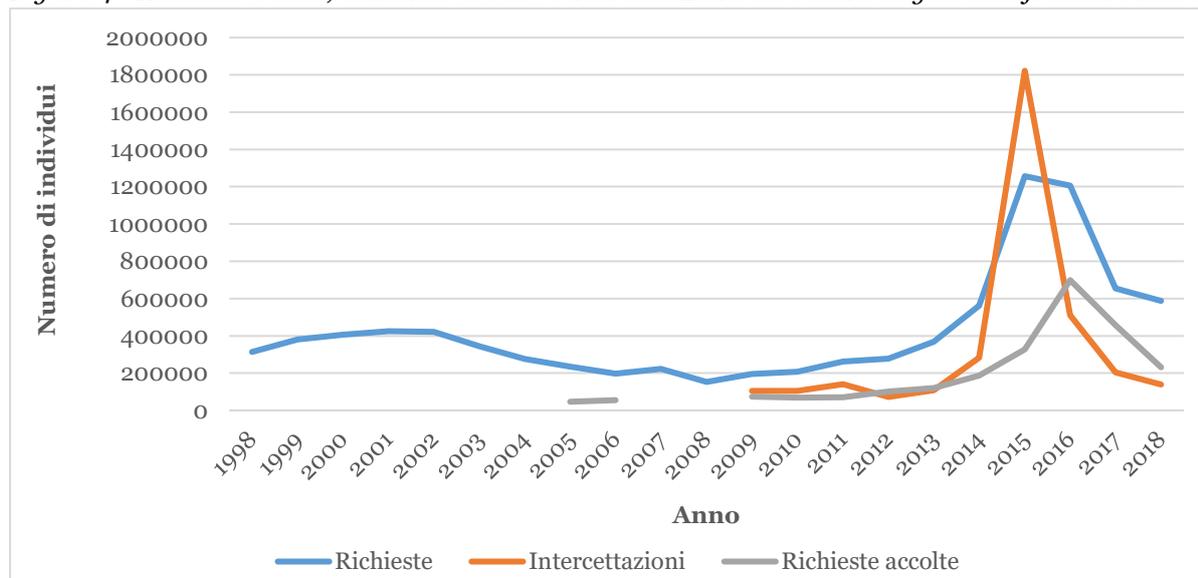
I dati presentati sino ad ora mostrano che la cosiddetta crisi europea dei rifugiati in chiave comparativa presenta dei caratteri più vicini alla "normalità" dei principali paesi di asilo e inducono a pensare che essa sia più legata alla gestione e accoglienza dei richiedenti asilo piuttosto che al loro numero.

Guardando più attentamente alla situazione europea (Figura 4), nel complesso, nel 2015 i paesi membri dell'UE hanno ricevuto 2.700.000 richieste di asilo³ e hanno concesso la

³ Eurostat definisce i richiedenti asilo come coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale o che sono stati inclusi in tale domanda come familiari durante il periodo di riferimento.

protezione internazionale soltanto a 327.955 individui. Nello stesso anno, secondo i dati forniti dall'agenzia Frontex, lungo i confini esterni dell'UE sono stati registrati 1.822.177 tentativi di ingresso irregolari nella UE. Dall'inizio del 2016, le richieste di asilo, le concessioni di protezione internazionale e le intercettazioni hanno cominciato a diminuire e nel 2018 sia le concessioni di protezione internazionale sia le intercettazioni sono tornate ai livelli del 2013, mentre le richieste d'asilo sono tornate ai livelli del 2014.

Figura 4 - Richieste d'asilo, domande accolte e intercettazioni dei valichi illegali delle frontiere nell'UE



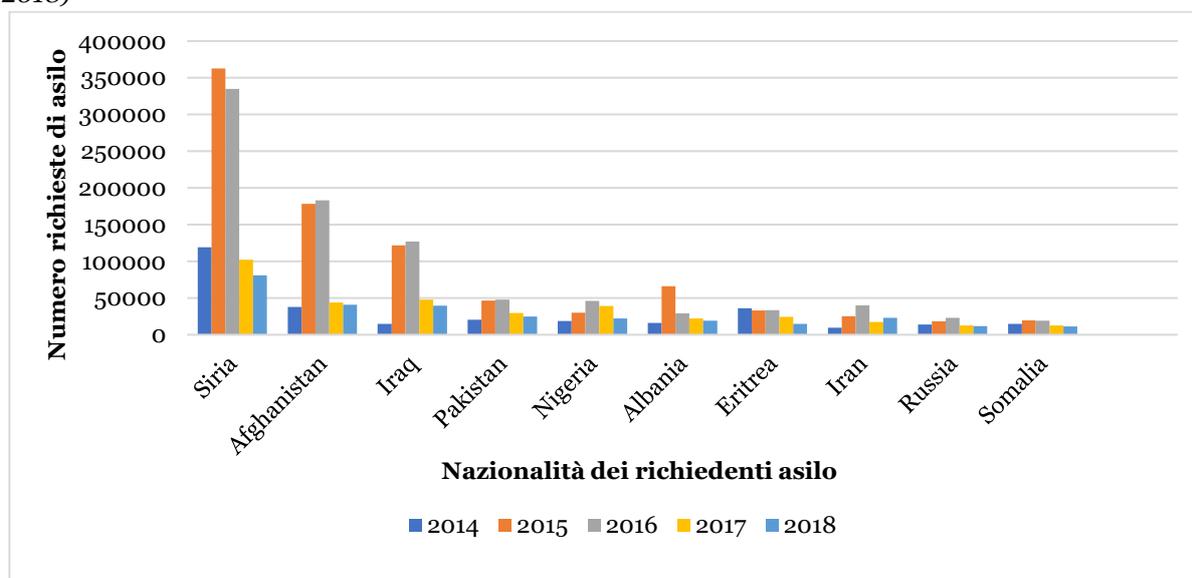
Fonte: Dati sulle richieste d'asilo e sulle domande accolte provenienti da Eurostat (2018); dati sulle intercettazioni provenienti da Frontex (2018).

A cosa è dovuta questa riduzione dei flussi di richiedenti asilo? È dovuta all'efficacia delle politiche europee di asilo, alle politiche di chiusura delle frontiere operate dagli stati membri dell'UE che condividono frontiere esterne dell'Unione, o è stata la conseguenza di fattori esterni? Per rispondere a queste domande è utile analizzare le serie storiche dei dati relativi alla nazionalità dei richiedenti asilo.

La Figura 5 riporta il numero di richieste d'asilo presentate, dal 2014 al 2018, divise per le 10 maggiori nazionalità di provenienza dei richiedenti asilo.

Come mostrato dalla Figura 5, la riduzione delle richieste d'asilo negli anni considerati è stata quasi esclusivamente il risultato della diminuzione delle richieste da parte di cittadini siriani, afgani ed iracheni. Queste riduzioni da un lato possono essere imputate alla parziale "normalizzazione" della situazione interna nei tre paesi, ma dall'altro lato sono anche il risultato degli accordi che l'UE ha formalizzato con paesi come la Turchia e la Libia, che hanno consentito di esternalizzare il controllo dei confini dell'UE (Papageorgiu 2018) contribuendo notevolmente alla diminuzione delle intercettazioni e delle stesse richieste d'asilo.

Figura 5 - Richieste d'asilo nell'UE da parte delle 10 maggiori nazionalità dei richiedenti asilo (2014-2018)



Fonte: Dati provenienti da Eurostat (2018).

I dati discussi in questa sezione inducono a ridimensionare l'aspetto numerico della crisi europea dei rifugiati e a focalizzare l'attenzione sulla gestione europea degli arrivi e dell'accoglienza dei richiedenti asilo. L'ipotesi è che l'improvviso aumento degli arrivi e la loro concentrazione nei pochi mesi estivi del 2015, come anche gli arrivi via mare che hanno interessato l'Italia nel 2016, hanno amplificato i limiti del Sistema comune europeo di asilo.

Perché è importante riconoscere e ammettere che l'analisi della situazione europea dei rifugiati in termini di crisi è scorretta? E perché è essenziale smettere di trattare il fenomeno in termini di crisi? La rappresentazione dominante ha spinto sia l'UE che i Paesi membri a focalizzarsi sulla ricerca e l'implementazione di soluzioni e misure emergenziali quali gli schemi di ricollocamento e reinsediamento e la frettolosa sottoscrizione, con Paesi terzi, di accordi di esternalizzazione del controllo delle frontiere esterne dell'UE, distogliendo l'attenzione dalla ricerca di una più efficace, efficiente e coerente serie di misure strutturali in grado di rispondere adeguatamente al fenomeno dell'asilo in Europa.

Le politiche implementate dall'UE: Dalla Convenzione di Dublino alle misure emergenziali

Il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) è l'insieme di norme riguardanti la gestione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, che stabilisce una maggiore cooperazione per garantire che i richiedenti asilo siano trattati allo stesso modo in un sistema aperto ed equo in tutta l'UE.

Nel contesto del CEAS, il diritto di asilo trova la sua base giuridica in primis nella Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU), la quale fa proprie le norme di diritto internazionale in materia di asilo. L'articolo 18 della CEDU, infatti, stabilisce che "il diritto di asilo è garantito in ottemperanza alle norme sancite dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo di New York del 1967".

Tuttavia, il punto di svolta delle politiche europee sull'asilo è rappresentato dalla Convenzione di Dublino del 1990, in vigore in tutti i paesi membri dell'UE, nonché in Norvegia,

Islanda, Svizzera e Liechtenstein, che ha sostituito la sola parte della Convenzione di Schengen riguardante la disciplina dell'asilo (art. 28 ss.).

Successivamente, il programma di Tampere del 1999 avvia il processo di costruzione di un Sistema di Asilo Europeo Comune. Esso individua due fasi. L'obiettivo della prima fase, conclusa nel 2006, è l'armonizzazione delle normative nazionali degli stati membri sulla base di standard minimi comuni. Alla fine di questa prima fase il sistema comune comprende un regolamento, detto Regolamento di Dublino (EC) 343/2003, che ha sostituito la Convenzione di Dublino. Al regolamento di Dublino seguono la Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2003/9/EC; la Direttiva 2004/83/EC sulle qualifiche; e la Direttiva 2005/85/EC sulle procedure di Asilo.

Il nucleo fondante attorno a cui si struttura l'architettura istituzionale del nascente sistema europeo comune di asilo è rappresentato dal Regolamento di Dublino II, che impone che lo Stato membro competente all'esame della domanda d'asilo sia lo Stato in cui il richiedente asilo ha fatto il proprio ingresso nell'UE. Al fine di identificare quale esso sia, l'European Asylum Dactyloscopy Database (EURODAC), introdotto nel 2013, è stato istituito per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di migranti irregolari. Esso dunque si presenta come uno strumento essenziale per l'applicazione del regolamento di Dublino II al fine di stabilire quale debba essere il Paese membro competente per l'esame di una domanda d'asilo.

La seconda fase viene avviata con il programma di Stoccolma che si prefiggeva di definire uno status uniforme in materia di asilo e protezione sussidiaria, nonché una procedura comune per il riconoscimento o la perdita della protezione internazionale. Il Sistema Europeo Comune di Asilo era comunque già stato previsto all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in particolare nel nuovo art. 78 come modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Esso stabilisce che "l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti". Questa fase si è conclusa, con la modifica di tutti gli strumenti prima citati.⁴

Per far fronte alla situazione di repentino aumento degli arrivi, l'UE ha poi adottato una serie di misure emergenziali. Queste misure possono essere suddivise in due categorie: le misure riguardanti la politica interna e quelle riguardanti la politica estera e il rapporto dell'UE con i Paesi terzi di transito.

Per quanto riguarda le misure di politica interna, nel maggio del 2015, la Commissione Europea ha adottato l'Agenda Europea sulla Migrazione, che prevedeva l'implementazione di diverse strategie. Innanzitutto, l'Agenda ha individuato un metodo di gestione, denominato Hotspot, finalizzato a sostenere gli Stati membri interessati dai maggiori flussi di richiedenti asilo. L'approccio chiamato hotspot prevede la formazione di equipe di specialisti (formati da membri dell'EASO, Frontex, Europol, EUROJUST più le autorità dello Stato membro)

⁴ In particolare, sono stati approvati: la nuova Direttiva Qualifiche (Direttiva 2011/95/UE); la nuova Direttiva Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE); la nuova Direttiva Procedure (Direttiva 2013/32/UE); il nuovo Regolamento Dublino, c.d. Regolamento Dublino III (Regolamento UE n. 604 del 2013); ed il nuovo Regolamento Eurodac (Regolamento UE n. 603 del 2013). Infine, nel 2010 è stata istituita una nuova agenzia dell'UE in materia d'asilo: l'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO con sede a Malta). Lo scopo principale di questa agenzia è quello di favorire la corretta applicazione degli strumenti del CEAS e facilitare la cooperazione e la solidarietà fra gli Stati membri.

chiamati a condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. In secondo luogo, l'Agenda ha proposto l'implementazione di meccanismi di ricollocamento, secondo cui le persone che hanno evidente bisogno di protezione internazionale vengono individuate negli Stati membri in prima linea e trasferite verso altri Stati membri dell'UE nei quali sarà trattata la loro domanda d'asilo. L'Italia e la Grecia sono stati i primi due Stati membri in cui è stato implementato questo metodo. Infine, a questo si è aggiunto il programma di reinsediamento che prevede il ricollocamento di una certa quota di rifugiati da stati terzi ai Paesi dell'UE attraverso percorsi sicuri e legali.

Per quanto riguarda le misure di politica estera, per cercare di ridurre i flussi in ingresso, l'UE ha stipulato una serie di accordi con alcuni dei Paesi terzi di transito. In particolare, sono stati stipulati degli accordi ad hoc con la Turchia, la Libia e il Marocco.

L'accordo con la Turchia è stato firmato nel marzo del 2016 con il duplice obiettivo di azzerare i flussi di migranti irregolari dalla Turchia alla Grecia e di migliorare le condizioni di accoglienza dei rifugiati in Turchia. L'UE, in cambio, si è impegnata a supportare la Turchia con un finanziamento di 3 miliardi di euro per il biennio 2016-2017 e altri 3 miliardi per il triennio 2016-2019, ad accelerare la finalizzazione dell'accordo per la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi snellendo le pratiche necessarie, e a riprendere ed accelerare i negoziati per l'ingresso della Turchia nell'UE. La Turchia, invece, ha acconsentito al ritorno di tutti i migranti irregolari arrivati in Grecia dopo il 20 marzo 2016, a migliorare le condizioni di accoglienza dei migranti e a collaborare con l'UE per migliorare le condizioni umanitarie in Siria (salute, igiene, protezione), attraverso l'implementazione di programmi mirati a rispondere rapidamente alle emergenze e ai nuovi spostamenti, con priorità continua nelle aree assediate, difficili da raggiungere e soggette a dislocamento. (European Commission 2016; 2018a).

L'accordo con la Libia, formalmente siglato dall'Italia nel 2017, fortemente appoggiato dall'UE, ha l'obiettivo di combattere l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani e di rafforzare la sicurezza delle frontiere libiche (De Guttery et al. 2018). L'accordo prevede la cooperazione bilaterale per il potenziamento finanziario e tecnico della marina e della guardia costiera libiche, nonché il miglioramento delle condizioni dei migranti nei campi di detenzione libici (Nakache e Losier 2017). Secondo Merelli (2017), il supporto finanziario complessivo dovrebbe aggirarsi intorno ai 240 milioni di dollari.

L'accordo negoziato con il Marocco, nell'ambito dell'EU Emergency Trust Fund for Africa, similmente a quello con la Libia, ha l'obiettivo di combattere il traffico di esseri umani, ridurre l'ingresso di migranti irregolari in Europa e migliorare il controllo delle frontiere marocchine. Questo accordo prevede che l'UE conceda al Marocco un supporto finanziario di 148 milioni di euro (European Commission 2018b).

L'inefficacia delle politiche europee e i rischi connessi all' esternalizzazione del problema dei rifugiati

L'inefficacia delle politiche d'asilo europee e in particolare del cosiddetto Sistema Dublino è stata più volte segnalato nella letteratura in materia (Bojadžijev e Mezzadra 2015; Vitiello 2016; Cellini 2017). Nonostante gli sforzi compiuti dall'UE, l'obiettivo di armonizzare le procedure di esame delle richieste di asilo, le condizioni di accoglienza in attesa dell'esame delle richieste, nonché i programmi implementati dai diversi Stati membri per coloro ai quali è concesso lo status di rifugiato è ancora ben lungi dall'essere raggiunto (Guild 2016; Becker

2019). Notevoli differenze permangono rispetto alle tempistiche necessarie per l'esame delle richieste di asilo Euractive (2015), alla percentuale di richieste positivamente accolte (Cellini, 2017), alle condizioni in cui i richiedenti asilo sono tenuti durante l'attesa dell'esame delle loro richieste, così come rispetto alle politiche implementate dai diversi stati membri per l'integrazione dei rifugiati (Povoledo 2012). Di fatto, ogni paese continua a mantenere proprie norme.

In secondo luogo, la regola per cui il primo Paese di arrivo è responsabile dell'esame delle richieste ha finito per aggravare ulteriormente la situazione, creando notevoli disagi sia per i Paesi membri che per i richiedenti asilo e i rifugiati. Dal punto di vista dei paesi membri, infatti, tale regola ha finito per gravare in maniera sproporzionata sugli Stati di confine esterno dell'UE, come la Grecia, la Spagna, Malta e l'Italia. Dall'altro lato, tale regola ha prodotto notevoli effetti negativi anche per i richiedenti asilo e i rifugiati. I Paesi, infatti, continuano ad avere regole del tutto diverse per quanto riguarda l'accoglimento delle domande di asilo: nel 2015, mentre in Germania sono accolte il 56.5% delle domande, in Francia solamente il 26.5% (e nel 2018 rispettivamente il 42.4% ed il 28.4%). Non solo, ma la volontà di impedire i movimenti secondari ai richiedenti asilo rendono loro difficile attingere alle proprie risorse individuali (quali l'avere una rete di connessioni familiari e sociali in uno specifico paese della UE, padroneggiare una tra le varie lingue dell'UE, avere competenze professionali meglio spendibili in un paese piuttosto che in un altro) hanno di fatto contribuito a rendere i rifugiati forzatamente dei fuori legge, obbligati per sopravvivere a sfuggire alla registrazione delle impronte digitali e a tentare di raggiungere i Paesi prescelti attraverso vie illegali, correndo tutta una serie di rischi che mettono a repentaglio le loro vite (IOM 2017).

Allo stesso tempo l'approccio Hotspot non solo non è stato in grado di risolvere gran parte dei problemi connessi al sistema di asilo, esso ha anche creato nuovi problemi ed esposto l'UE e i migranti a nuovi pericoli.

Per quanto riguarda il ricollocamento, dopo più di due anni questo articolato meccanismo è arrivato al termine alla fine del 2017. In totale sono state ricollocate quasi 34.000 persone a fronte di un obiettivo prefissato di 100.000 ricollocamenti che, considerando l'entità dei flussi in arrivo nei Paesi membri più colpiti, era comunque insufficiente. Nel 2017 è stato completato anche il programma di reinsediamento che ha permesso di far arrivare in Europa in modo sicuro un totale di 19.432 persone vulnerabili, a fronte dell'obiettivo di 22.500 rifugiati.

Considerando che su un obiettivo di 100.000 persone da ricollocare ne sono state ricollocate meno di un terzo e che alcuni paesi (come ad esempio Polonia e Ungheria) non hanno partecipato, mentre altri stati membri hanno partecipato in maniera minore rispetto alle quote loro assegnate, si evince chiaramente il fallimento del meccanismo delle ricollocazioni, che nella nuova programmazione sarà solamente su base volontaria e probabilmente ancora meno efficace.

Più efficace, invece, è stata la strategia dell'esternalizzazione del controllo dei confini dell'UE, anche se soltanto dal punto di vista della riduzione degli arrivi. Come mostrano i dati forniti da FRONTEX (2018), infatti, dal 2015 al 2018 la maggior parte delle rotte ha visto una notevole riduzione delle intercettazioni in quasi tutti gli anni considerati. Tuttavia, se da un lato sono notevolmente diminuite le intercettazioni nella rotta del mediterraneo centrale, sono invece aumentate quelle nelle rotte del mediterraneo occidentale e orientale.

Ad ogni modo, la riduzione complessiva delle intercettazioni, come anche delle richieste di asilo (riportate nella Figura 4), sono in gran parte il risultato dell'efficacia degli accordi stipulati con i Paesi terzi di transito, in particolare Turchia, Libia e più recentemente Marocco. Tuttavia, se da un lato la politica di esternalizzazione del controllo delle frontiere esterne

dell'UE sembra mostrare un certo successo dal punto di vista della riduzione degli arrivi, dall'altro lato essa presenta dei seri problemi, sia per l'UE che per i migranti, che è bene considerare.

Occorre rammentare la natura dei regimi degli stati con i quali l'UE ha stipulato tali accordi di esternalizzazione. I regimi politici vigenti in Turchia, Marocco e Libia, infatti, sono tutt'altro che rispettosi dei diritti umani, ancor meno dei diritti umani dei richiedenti asilo. Il destino dei rifugiati in fuga spesso da paesi in preda a guerre civili è, insomma, messo nelle mani di altri regimi ugualmente brutali.

Questo tipo di esternalizzazione pone almeno tre problemi distinti ma interconnessi:

- 1) La contraddizione tra l'esternalizzazione e i principi su cui l'UE si fonda;
- 2) Il rischio e in molti casi la certezza che si mettono coloro che ricercano asilo in una condizione in cui i loro diritti umani possano essere nuovamente violati;
- 3) La dipendenza che l'UE viene a creare per esternalizzare il problema dei rifugiati ad altri paesi dove sono comuni le violazioni dei diritti umani.

Sin dalla sua istituzione, l'UE si fonda formalmente su alcuni principi fondamentali come la democrazia e il rispetto dei diritti umani.⁵

Gli articoli 2 e 8, Titolo I e l'articolo 21, capo 1, Titolo V del Trattato sull'Unione Europea sono piuttosto chiari riguardo il ruolo fondamentale e fondante che la democrazia e il rispetto dei diritti umani ricoprono non solo all'interno dell'UE, ma anche nel modo in cui l'UE si proietta al suo esterno, ossia anche nelle relazioni che l'UE e suoi Paesi membri intrattengono con Paesi terzi. Tuttavia, analizzando la situazione dei tre paesi con i quali ha raggiunto accordi per limitare l'arrivo di migranti è palese come essi siano ben lungi dal rispettare i suddetti principi. In primo luogo, come già detto, nessuno dei tre paesi è provvisto di un regime democratico. La Libia inoltre, in questo momento, si trova nella situazione in cui tre governi rivali e le relative forze armate si scontrano per il controllo dei territori (Amnesty International, 2018).

Anche sul fronte del rispetto dei diritti umani, i tre Paesi con cui l'UE ha concluso accordi per esternalizzare il problema migratorio presentano una situazione decisamente critica.

In Turchia, dopo il fallito colpo di stato volto a rovesciare il presidente Erdoğan, il rispetto dei diritti umani ha subito un repentino e sostanziale peggioramento. Secondo un recente rapporto di Amnesty International (2018) il paese si troverebbe in un vero e proprio stato d'emergenza rispetto alle violazioni dei diritti umani, dove il dissenso viene fortemente e violentemente represso. Rispetto alla situazione dei migranti, il report sottolinea come, nonostante alcune iniziative volte a migliorare la loro condizione, molti di loro non hanno accesso ai servizi essenziali e non hanno accesso ad una chiara procedura per determinare il loro status. Inoltre, vengono continuamente riportati casi di rimpatri forzati di richiedenti asilo e rifugiati, inclusi quelli provenienti dalla Siria.

In Libia, Amnesty International (2018) riporta una situazione ancora più preoccupante. Al momento, i tre governi rivali e le loro rispettive milizie armate continuano a commettere serie e frequenti violazioni del diritto internazionale e dei diritti umani, in una condizione di sostanziale impunità. Tutte le parti del conflitto perpetrano attacchi indiscriminati, in aree densamente popolate, che portano all'uccisione di civili. Migranti, rifugiati e richiedenti asilo sono soggetti ad abusi e violazioni dei diritti umani diffuse e sistematiche da parte degli ufficiali dei centri di detenzione, della guardia costiera libica e dei gruppi armati di trafficanti di esseri umani.

⁵ Unione Europea (2012).

Anche in Marocco la situazione dei diritti umani in generale e dei diritti dei migranti in particolare appaiono decisamente preoccupanti. Amnesty International (2018) segnala la detenzione, spesso a seguito di processi sommari, di giornalisti e attivisti che protestano per i diritti politici e sociali. Inoltre, le autorità preposte non investigano adeguatamente le denunce di tortura nei centri di detenzione. Al contempo, i migranti continuano a fronteggiare un uso eccessivo della forza e delle detenzioni. Infine, le forze di sicurezza marocchine continuano a partecipare all'espulsione sommaria di migranti, richiedenti asilo dalle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla, utilizzando la forza in maniera eccessiva e non necessaria.

Se da un lato, dunque, questa situazione contraddittoria può danneggiare l'UE dal punto di vista della complessiva credibilità in tema di rispetto dei principi fondanti che essa stessa ha deciso di darsi, e di conseguenza può potenzialmente minare l'efficacia delle proprie azioni di politica estera mirate alla diffusione delle pratiche democratiche e di rispetto dei diritti umani, dall'altro lato tale contraddizione mette i potenziali richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti in generale in una forte condizione di pericolo.

Inoltre, come accennato in precedenza l'esternalizzazione del controllo dei confini Europei mette l'UE in una posizione di potenziale pericolo. Avendo posto in essere degli accordi con paesi non democratici, dunque sprovvisti di quelle istituzioni e meccanismi come *l'accountability*, il bilanciamento dei poteri e lo stato di diritto, l'UE si trova in una posizione di potenziale ricattabilità estremamente rischiosa. Non essendo sottoposti a nessun tipo di controllo e avendo la possibilità di aprire in qualunque momento i propri confini alle migliaia di migranti che attualmente si trovano nei loro territori, questi paesi si trovano nella condizione di poter avanzare all'UE ulteriori richieste di varia natura, oppure di poter porre in essere politiche contrarie ai principi dell'UE, minacciandola di aprire i confini in caso di mancato accoglimento delle richieste o in caso di interferenza nelle politiche interne o esterne che essi mettano in atto.

Infine, è bene sottolineare come l'approccio emergenziale e la mancanza di politiche strutturali di lungo periodo espongono l'UE alla possibilità che vere o presunte crisi possano esplodere in futuro ogni qual volta che un conflitto internazionale, una guerra civile, una calamità naturale, o altri tipi di sconvolgimenti si abbattano su Paesi più o meno vicini ai confini esterni dell'UE.

Superare l'approccio Hotspot implementando soluzioni strutturali

Dall'analisi delle politiche emergenziali messe in atto dall'UE per far fronte al problema dei rifugiati e dalla constatazione della loro scarsa efficacia, appare evidente la necessità di abbandonare l'approccio emergenziale in favore di un approccio strutturale in grado di far fronte non solo al problema attuale ma anche a nuovi possibili aumenti improvvisi dei flussi.

Ogni tentativo di superare l'approccio emergenziale alla situazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati e di trovare soluzioni strutturali di lungo periodo dovrebbe seguire almeno quattro direttrici:

- i) sviluppare azioni concrete volte a diminuire le partenze dai paesi d'origine;
- ii) garantire un'equa distribuzione degli oneri derivanti dall'accoglienza tra tutti i Paesi Membri dell'UE;
- iii) garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali per i richiedenti asilo e i rifugiati sia all'interno dell'UE che nel quadro delle relazioni tra l'UE e i paesi terzi in tema di migrazione; e
- iv) migliorare la gestione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Impegnarsi per prevenire i flussi di richiedenti asilo

I rifugiati come effetto indiretto delle guerre del mondo Occidentale

I grandi flussi di richiedenti asilo, nella maggior parte dei casi, sono l'effetto di conflitti interni o internazionali che spingono gli individui ad abbandonare il loro paese d'origine per sfuggire agli orrori della guerra. In Europa negli ultimi decenni, infatti, i picchi di arrivi di richiedenti asilo corrispondano all'esplosione di conflitti. Le guerre balcaniche degli anni Novanta, le guerre in Iraq e Afghanistan, la guerra civile siriana e la guerra libica sono infatti i momenti che hanno segnato il maggior numero di arrivi di richiedenti asilo. La guerra certamente non è l'unica causa del fenomeno, gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani, epidemie, e disastri naturali sono anch'essi alla base dei flussi di richiedenti asilo. Tuttavia, la guerra rappresenta un evento spesso improvviso che, in poco tempo, crea una grande quantità di persone che necessitano di protezione internazionale. È evidente, dunque, che per prevenire i grandi flussi di richiedenti asilo è necessario innanzitutto prevenire l'esplosione di conflitti interni e internazionali.

Nonostante i progressi compiuti dall'UE in tema di politica di sicurezza e di difesa comune, gli Stati membri continuano a detenere un alto grado di autonomia. In particolare, pur nel rispetto del diritto internazionale, gli Stati membri hanno la facoltà di intervenire o promuovere azioni militari senza nessun tipo di vaglio da parte dell'UE. A fronte di tale impossibilità l'UE nel suo complesso si trova spesso a posteriori a dover gestire le conseguenze migratorie causate da questi interventi. Esempio recente di questo tipo di dinamiche è l'intervento militare in Libia del 2011, autorizzato dalle Nazioni Unite e avviato dalla Francia. L'abbattimento del regime di Gheddafi in assenza di una chiara strategia di lungo periodo ha lasciato la Libia in una condizione di forte frammentazione, senza un governo centrale in grado di controllarne l'intero territorio. La conseguenza è stato un forte aumento dei flussi migratori dalla Libia all'UE. Situazioni simili si verificano anche quando gli Stati Uniti danno il via ad azioni militari come nel caso dei recenti conflitti in Iraq e in Afghanistan. In entrambi i casi, molti paesi UE hanno partecipato all'azione militare promossa dalla Presidenza di Bush jr, senza essere capaci di giungere ad una pacificazione interna a questi paesi che sarebbe stata la condizione migliore per evitare di generare flussi di rifugiati.

La facoltà dell'UE di intervenire in tali situazioni è fortemente limitata dai poteri attribuitigli dai trattati. Se da un lato, infatti, l'UE ha la possibilità di intraprendere azioni diplomatiche, così come alcuni tipi di azioni militari (peace-keeping, peace-building, addestramento di eserciti di stati terzi, eccetera), dall'altro lato gli Stati membri conservano la facoltà di intraprendere azioni autonome senza che l'UE, e di conseguenza gli altri Stati membri, possano interferire. Tutti questi interventi militari sono stati decisi senza prestare alcuna attenzione all'effetto boomerang che avrebbero generato: guerre civili di lungo periodo e flussi di rifugiati per almeno una generazione.

Per risolvere questa tensione, l'UE dovrebbe dotarsi di un potere decisionale rispetto agli interventi militari dei suoi Stati membri, sviluppando un più efficace coordinamento per quanto riguarda gli interventi di pacificazione nelle aree limitrofe o che potrebbero comunque creare effetti indiretti come nuovi flussi di rifugiati.

Ovviamente, tale percorso è tutt'altro che semplice da attuare. La difficoltà principale di una tale proposta è rappresentata dal fatto che per dotare l'UE di un potere decisionale sugli interventi militari dei Paesi membri sarebbe necessaria una riforma dei trattati, almeno delle parti relative alla politica estera e alla difesa comune. Tuttavia, la procedura di riforma dei trattati è estremamente lunga e complessa e in definitiva la proposta dovrebbe essere attuata

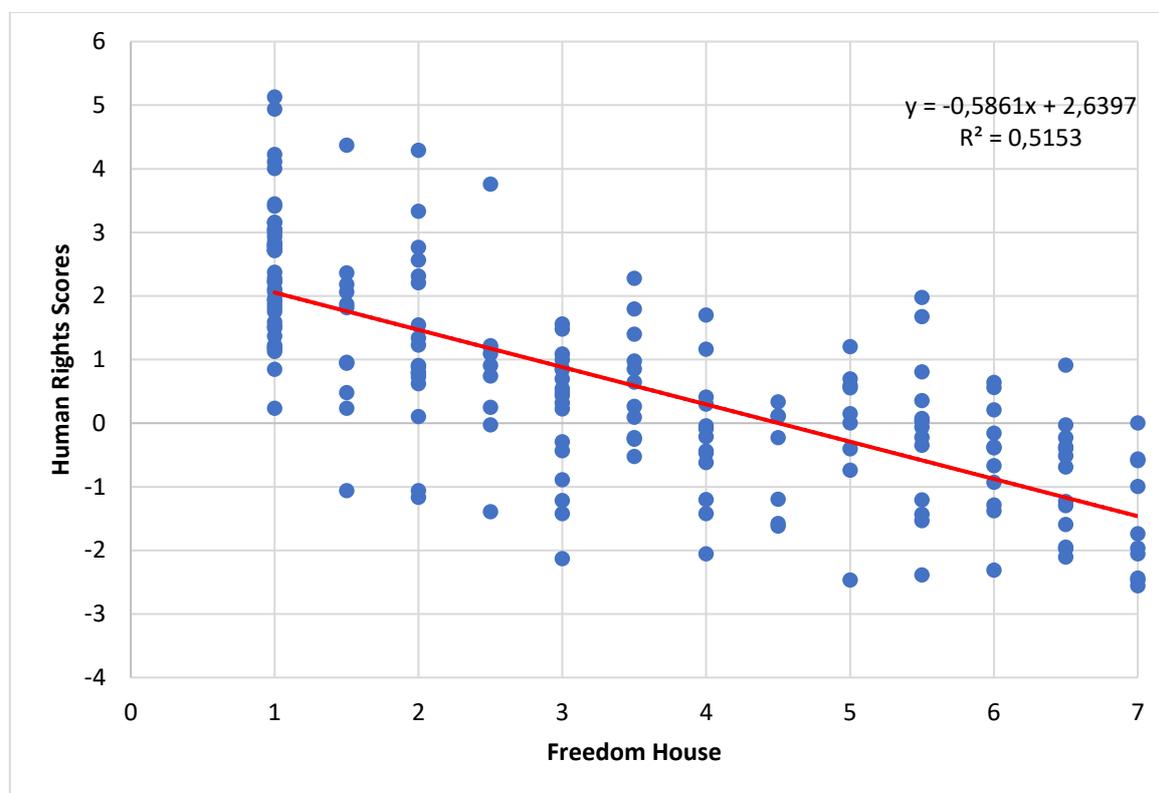
con il voto favorevole di tutti i Paesi membri, i quali dovrebbero accettare un'ulteriore limitazione della propria sovranità. Questa circostanza, unita al ritorno di pulsioni nazionalistiche che caratterizzano oggi la politica interna di diversi Paesi membri, rende ancora più complicata l'implementazione di una simile proposta.

A dispetto delle difficoltà attuative, però, una simile riforma potrebbe portare diversi vantaggi per i Paesi membri e per l'UE nel suo complesso. Dal punto di vista dei Paesi membri il vantaggio sarebbe quello di poter preventivamente intervenire nella discussione e nella decisione relativa alle operazioni militari intraprese dagli altri Paesi membri. In questo modo, innanzitutto, i Paesi membri più esposti dal punto di vista migratorio non si troverebbero ad affrontare le conseguenze di azioni che non hanno avuto nessun modo di discutere; e in secondo luogo, anche se indirettamente, si creerebbe un controllo più democratico a livello Europeo su tutti gli interventi militari dei Paesi membri.

I rifugiati come conseguenza di un mondo in disordine

Come già detto, però, la guerra non è l'unico fattore a scatenare grandi migrazioni. Calamità naturali, epidemie, o gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani sono tutte situazioni che costringono gli individui a fuggire nel tentativo di ricevere protezione internazionale. Tralasciando le prime due situazioni, che non dipendono direttamente dai governi degli stati che si trovano ad affrontarle, nonostante una certa parte della letteratura da diversi anni insista sull'opportunità di separare il rispetto dei diritti umani e la democrazia, nel senso che la seconda non debba necessariamente essere considerata una condizione essenziale per il primo, in quanto questo scoraggerebbe l'accettazione del rispetto dei diritti umani nel panorama internazionale (Langlois 2003), empiricamente si registra un'associazione piuttosto forte tra i due. La figura 7 mostra graficamente la correlazione tra lo Human Rights Score, un indice che misura il livello di rispetto dei diritti umani all'interno dei diversi paesi (punteggi più alti equivalgono a un maggiore rispetto dei diritti umani), e il Freedom House Democratic Index, un indice che misura il livello di democrazia (dove punteggi più bassi indicano un maggior livello di democrazia). Come mostrato dal grafico, vi è una chiara e marcata correlazione negativa tra la presenza di un regime non-democratico ed il rispetto dei diritti umani, dove al diminuire del livello di democrazia diminuisce il rispetto dei diritti umani.

Figure 6 - Rappresentazione grafica della correlazione tra l'indice Human Rights Score e il Freedom House Democracy Index



Fonte: I dati relativi allo Human Rights Score⁶ provengono da Fariss (2014; 2019); i dati relativi al Freedom House Democracy Index⁷ provengono da (Freedom House 2018). La figura riproduce graficamente un coefficiente di correlazione di -0.72.

Anche in questo caso, dunque, attraverso le azioni di politica estera l'UE potrebbe e dovrebbe intervenire in maniera più energica e strutturale per promuovere la democrazia al di fuori dei propri confini. La letteratura sui processi di democratizzazione individua 5 canali attraverso cui un'organizzazione internazionale può influenzare i processi di democratizzazione e consolidamento democratico di paesi terzi: imposizione, esempio, socializzazione, condizionalità (Morlino 2011; Morlino e Magen 2008) e controllo imparziale dei processi di transizione (Archibugi e Cellini 2017). In breve, l'imposizione rappresenta il ricorso a interventi militari volti a rovesciare un regime non democratico e ad instaurarne uno democratico; l'esempio riguarda il ruolo che i paesi democratici hanno all'interno di un'organizzazione internazionale nel mostrare i vantaggi derivanti dall'instaurazione di un regime democratico; la socializzazione rappresenta l'internalizzazione, delle norme, dei principi e delle politiche democratiche, che avviene quando un paese che si avvia verso una transizione democratica stringe rapporti con paesi democraticamente consolidati; la condizionalità, invece, rappresenta i casi in cui i paesi non-democratici sono spinti ad intraprendere percorsi di democratizzazione dalla possibilità di ricevere punizioni o ricompense. La condizionalità può essere negativa (come nel caso di sanzioni economiche), o

⁶ Questi punteggi sono prodotti da un modello econometrico che combina misure di altre nove fonti. Per i dettagli, vedere Fariss (2019). I punteggi indicano il grado in cui i governi proteggono e rispettano i diritti umani. I valori vanno da circa -4 a circa 5.4, dove punteggi più alti indicano un maggior rispetto dei diritti umani.

⁷ I dati in questione variano su una scala inversa da 1 a 7, dove 1 rappresenta il massimo grado di democrazia.

positiva (come la possibilità di accedere a linee di credito). Infine, la funzione di controllo è quella in cui le organizzazioni internazionali svolgono un ruolo diretto nell'organizzazione della vita politica e amministrativa di un paese non pienamente democratico, come ad esempio il controllo esercitato per garantire lo svolgimento corretto e regolare delle elezioni, specialmente laddove esse non sono state svolte per lunghi periodi e dove vi è una forte sfiducia tra le fazioni politiche concorrenti (Koenig-Archibugi 1997).

I diversi metodi, tuttavia, non hanno lo stesso grado di successo. L'imposizione e la condizionalità negativa hanno mostrato in media un ridottissimo grado di successo rispetto agli altri mezzi. L'esempio, la socializzazione e la condizionalità positiva, invece, si sono dimostrati strumenti importanti per il rafforzamento e la diffusione della democrazia. Tuttavia, per come è strutturata, L'UE può impiegare soltanto la condizionalità e il controllo per diffondere e rafforzare la democrazia al di fuori dei propri confini. Essendo l'UE un'organizzazione composta esclusivamente da paesi democratici, infatti, l'esempio e la socializzazione non possono trovare impiego.

In tal senso, l'UE nel 2014 ha lanciato un programma chiamato "European Instrument for Democracy and Human Rights" (EIDHR) con l'obiettivo di finanziare progetti relativi alla promozione della democrazia e al rafforzamento del rispetto dei diritti umani. Il programma in questione prevede un budget di 1,332.75 milioni di euro e si sviluppa per gli anni 2014-2020. Tale programma è senza dubbio un importante passo in avanti ma presenta ancora diversi problemi che ne limitano la sua efficacia. Innanzitutto, va sottolineato che il budget messo a disposizione per il programma rimane piuttosto contenuto e decisamente inferiore ad altri programmi implementati dall'UE nell'ambito della sua azione esterna e che sembra esserci una cronica insufficienza del personale addetto al programma (Benedek 2018). In secondo luogo, alcuni autori hanno evidenziato le difficoltà di accesso al programma da parte dei potenziali beneficiari (Benedek et al. 2015). Infine, è stata segnalata la necessità di aumentare la visibilità e la pubblicità data al programma, in modo tale da diffonderne ulteriormente i benefici (Benedek 2018).

Dunque, gli sforzi dell'UE nella diffusione della democrazia e della cultura del rispetto dei diritti umani potrebbero e dovrebbero essere aumentati. Dato il più alto grado di successo, l'UE dovrebbe porre particolare attenzione sul metodo della condizionalità positiva, utilizzando tutti i mezzi politici ed economici a sua disposizione per incoraggiare i paesi terzi ad intraprendere politiche di liberalizzazione politica e di rispetto dei diritti umani.

Seguendo le due direttrici delineate, si potrebbero prevenire gli incrementi improvvisi dei flussi di richiedenti asilo, e allo stesso tempo si potrebbe ottenere una certa riduzione anche dei flussi di richiedenti asilo che potremmo definire "strutturali".

Impegnarsi per un'equa distribuzione degli oneri derivanti dall'accoglienza

Uno degli aspetti più problematici e spinosi della strategia generale e di quella emergenziale dell'UE in materia di gestione dei rifugiati e dei richiedenti asilo è stata la mancanza di un'equa distribuzione degli oneri derivanti dalla gestione stessa delle domande di protezione internazionale, segnalata e denunciata da diversi autori già prima della cosiddetta crisi (Barutciski e Suhrke 2001; Noll 1997; Thielemann 2003).

Sulle ragioni di tale impari distribuzione dell'onere tra i diversi Stati membri, la letteratura individua tre ragioni principali (Neumayer 2004; Thielemann 2004; Hatton 2015). Una parte della letteratura evidenzia il ruolo di fattori strutturali che aumenterebbero naturalmente il peso per alcuni stati specifici. L'esistenza di network di migranti, la posizione geografica,

legami storici o linguistici sono tutti elementi che potrebbero accrescere il peso per specifici paesi. Un'altra parte della letteratura sottolinea il ruolo delle politiche migratorie interne agli stati, sostenendo che i paesi con politiche migratorie più aperte tenderebbero ad attrarre più migranti. Infine, una terza parte della letteratura evidenzia il ruolo delle politiche Europee come la regola del primo paese di arrivo, cardine di tutto il Sistema di Dublino, le quali sarebbero di per sé in grado di generare una distribuzione degli oneri disomogenea tra i Paesi membri dell'UE.

In un articolo più recente, Thielemann (2018) offre una quarta interpretazione, sulle cause della sproporzione degli oneri tra i Paesi membri dell'UE, utilizzando la teoria economica dei beni pubblici. Secondo Thielemann, specialmente in situazioni di grandi e improvvisi afflussi di richiedenti asilo, si instaurerebbero delle dinamiche di free-riding per cui gli Stati membri meno colpiti dai flussi si limiterebbero a non agire, lasciando a quelli più colpiti l'onere di gestire la situazione. In un contesto simile, l'implementazione di meccanismi non vincolanti, emergenziali o strutturali, non è all'altezza del requisito di una cooperazione efficace che la letteratura sui beni pubblici richiede per frenare le dinamiche di free-riding.

Per quanto tutte le tesi appena considerate sembrano ragionevoli e meritevoli di essere prese in considerazione, quella proposta da Thielemann oltre che ragionevole sembra in grado di spiegare la ragione per cui le politiche messe in atto dall'UE per risolvere il problema siano rimaste in larga parte inefficaci. Allo stesso tempo, questa interpretazione suggerisce anche una possibile strada da percorrere per risolvere il problema: ossia implementare un sistema europeo di ripartizione vincolante. Se si prende atto del fatto che tutte le politiche implementate fino ad ora per tentare di redistribuire più equamente l'onere derivante dai flussi di richiedenti asilo hanno fallito, appare evidente la necessità di implementare un sistema vincolante che consenta di raggiungere l'obiettivo in questione.

Tale sistema dovrebbe ovviamente basarsi sui principi di solidarietà ed equità tra i paesi membri, e dovrebbe garantire che ogni Paese membro contribuisca alla gestione del problema a seconda delle proprie risorse e delle proprie possibilità. Per implementare un sistema del genere, innanzitutto, si dovrebbero stabilire delle quote annue di richieste d'asilo da processare, da assegnare ad ogni paese. Le quote, sempre tenendo conto dei principi di solidarietà ed equità, potrebbero essere stabilite sulla base di alcuni parametri oggettivi come: il PIL e il PIL pro capite, il tasso di crescita, il tasso di disoccupazione generale e giovanile, il numero di rifugiati già ospitati, e così via. Una volta stabilite e rese vincolanti le quote, l'UE potrebbe e dovrebbe stabilire un sistema che incentivi i Paesi membri a rispettarle, o meglio che li disincentivi a non rispettarle. A questo proposito, si potrebbe implementare un sistema di infrazione simile a quello utilizzato nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC) nel caso del mancato rispetto dei parametri macroeconomici da esso stabiliti. Infatti, come il mancato rispetto di tali parametri è considerato un rischio per la tenuta dell'Euro e dunque per la stessa UE, anche la questione Europea dei rifugiati sembra rappresentare un rischio per la tenuta dell'UE, se non altro per il grande impulso che ha dato ai partiti populistici, nazionalisti e antieuropeisti (Archibugi e Benli 2017) in tutti i Paesi membri.

Nella pratica, la gestione di questo sistema potrebbe essere concessa alla Commissione Europea e al Consiglio dei ministri nella formazione Giustizia e affari interni, i quali da un lato si dovrebbero occupare di vigilare sul rispetto delle quote e dall'altro dovrebbero avere la facoltà di comminare sanzioni qualora i Paesi membri non le rispettino. La procedura potrebbe appunto ricalcare quella del PSC, prevedendo tre fasi distinte: avvertimento, raccomandazione e sanzione. Se il Paese Membro non rispetta le quote, la Commissione europea propone, ed il Consiglio dei ministri europei in sede di Giustizia e affari interni approva, un "avvertimento

preventivo", al quale segue una raccomandazione vera e propria in caso di mancata collaborazione. Se a seguito della raccomandazione lo stato interessato non collabora, esso può essere sottoposto ad una sanzione sotto forma di sanzione economica. L'entità della sanzione potrebbe essere calcolata in parte sulla base di una componente fissa pari ad una certa percentuale del PIL ed una variabile basata sulla percentuale di quota che non è stata rispettata.

Impegnarsi per il rispetto dei diritti umani fondamentali per i richiedenti asilo e i rifugiati sia all'interno dell'UE che nel quadro delle relazioni tra l'UE e i paesi terzi in tema di migrazione

L'UE ha tra i suoi obiettivi principali il rispetto dei diritti umani al suo interno e la loro promozione all'esterno nei rapporti con i paesi terzi. Tuttavia, come evidenziato in precedenza, vi sono dei seri dubbi riguardo gli accordi stipulati con alcuni paesi terzi in materia di migrazione. Questi accordi, infatti, sono stati conclusi con paesi non-democratici dove il rispetto dei diritti umani in generale e dei richiedenti asilo in particolare sembra tutt'altro che essere garantito.

Allo stesso tempo, però, violazioni dei diritti umani nei confronti dei richiedenti asilo sono state segnalate anche all'interno del territorio dell'UE. Tralasciando un'analisi completa e puntuale di tutte le violazioni che sono state riportate, in questa sede è sufficiente evidenziare come sia Amnesty International (2018) che il comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani hanno rilevato diverse violazioni ai danni di richiedenti asilo in diversi Paesi dell'UE. Ad esempio, l'Italia è stata fortemente criticata per la prolungata detenzione dei richiedenti asilo negli hotspots e per la mancanza di tutele contro l'erronea classificazione dei richiedenti asilo come migranti economici. Inoltre, il comitato delle Nazioni Unite contro la tortura ha espresso forti preoccupazioni rispetto alla mancanza di tutele contro il ritorno forzato di richiedenti asilo verso paesi dove sarebbero stati a rischio di violazione dei diritti umani. In Ungheria, sono stati riportati diversi casi di uso eccessivo della forza verso i richiedenti asilo che tentavano di entrare nel paese. In Francia sono state segnalate diverse violazioni del diritto di non-refoulement per aver rimpatriato cittadini Afgani che rischiavano di subire violazioni dei diritti umani una volta tornati in Afghanistan.

Riguardo al rispetto dei diritti umani dei richiedenti asilo nel contesto degli accordi stipulati con paesi terzi in tema di migrazione, come quelli stipulati con Libia, Turchia e Marocco, l'UE potrebbe adottare almeno due strategie. La prima e più efficace, ovviamente, è quella di porre immediatamente fine a tali accordi di collaborazione nel momento in cui vengono segnalati casi di violazione dei diritti umani dei richiedenti asilo. La seconda strategia è quella di prevedere, all'interno di tali accordi, l'istituzione di uffici Europei permanenti (permanenti fino al perdurare dell'accordo), nel territorio degli stati terzi in questione, con il compito ed il potere di vigilare sul rispetto dei diritti umani dei migranti. Insieme a tali uffici, però, gli accordi stipulati dovrebbero anche prevedere dei meccanismi di erogazione dei fondi sempre subordinata al rispetto dei diritti umani. Ad ogni modo, la soluzione migliore è quella di evitare di concludere accordi in tema di controllo della migrazione con quei paesi dove il rispetto dei diritti umani non è pienamente garantito e dove non sono presenti quei meccanismi democratici di controllo essenziali per garantire una corretta attuazione delle norme in materia di diritti umani e un effettivo controllo sul rispetto di tali norme.

Rispetto invece alla questione delle violazioni dei diritti umani dei richiedenti asilo da parte degli stati membri dell'UE, quest'ultima in linea di principio già disporrebbe degli strumenti

atti ad affrontarli. L'articolo 7, paragrafo 2, Titolo 1, del TUE, infatti, stabilisce che: *“Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura”*. Il paragrafo 3 dell'articolo 7 prosegue: *“Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni”*. Il paragrafo dell'articolo 7, infine, stabilisce che: *“Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio [...]”*.

Lo strumento della sospensione dei diritti legati alla membership europea sulla carta sembrerebbe essere uno strumento piuttosto efficace, non solo come meccanismo sanzionatorio ma anche come strumento preventivo. La messa in moto della procedura o addirittura la semplice minaccia di ricorrervi, infatti, potrebbe avere l'effetto di spingere lo Stato membro in questione a correre ai ripari prima che si giunga alla vera e propria sospensione dei diritti di membership. Tuttavia, il possibile potere deterrente di tale procedimento è totalmente inficiato dal fatto che sin dalla sua introduzione nel 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, esso non ha mai trovato concreta applicazione. Il problema della mancata applicazione di questo meccanismo è relativo alle procedure necessarie alla sua attivazione. Come espresso dal TUE, infatti, la procedura per la sospensione dei diritti di membership si divide in tre fasi: i) il consiglio, deliberando a maggioranza dei quattro quinti, constata che esiste un grave rischio di violazione; ii) il consiglio, all'unanimità, constata l'esistenza di tale violazione; iii) il Consiglio, a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere i diritti di membership. Come appare immediatamente evidente, la seconda fase della procedura rende estremamente poco probabile arrivare ad una sospensione vera e propria. E infatti, nonostante la procedura sia stata avviata più volte in tempi recenti (come nel caso della Francia nel 2009, della Romania nel 2012, dell'Ungheria nel 2016 e della Polonia nel 2017) essa non ha mai superato lo scoglio della seconda fase. Il fatto che per procedere alla constatazione vera e propria della violazione sia necessaria l'unanimità, infatti, svuota questo strumento di qualunque credibilità politica.

Per risolvere il problema della violazione dei diritti umani all'interno dell'UE, dunque, è necessaria e doverosa una riforma dei Trattati, in particolare una riforma dell'articolo 7 che elimini la necessità dell'unanimità per passare dalla seconda alla terza fase della procedura, sostituendola con una maggioranza qualificata simile a quella necessaria nella prima e nella terza fase.

Impegnarsi per migliorare la gestione di richiedenti asilo e rifugiati

Ogni tentativo di superare l'approccio emergenziale alla situazione Europea dei rifugiati, in favore di un approccio strutturale, non può prescindere da una seria riforma del CEAS. A parte l'abolizione della regola del primo paese d'arrivo, infatti, appare necessario migliorare

la gestione complessiva del sistema di asilo, armonizzando tra gli Stati membri le procedure, il trattamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché i diritti connessi allo status di rifugiato.

Nonostante i tentativi da parte dell'UE, gli Stati membri continuano a mantenere una grande autonomia rispetto all'applicazione della legislazione europea sull'asilo. Significative differenze tra gli Stati membri, infatti, permangono sia rispetto alle procedure per l'esame delle domande di asilo, sia rispetto ai diritti garantiti dai diversi Paesi a coloro i quali viene accordata la protezione internazionale. Queste differenze, nella pratica, si riflettono nei tempi necessari per l'esame delle domande, nei tassi di accettazione delle richieste di asilo, nelle condizioni in cui i richiedenti asilo sono tenuti nell'attesa dell'esame delle loro domande, nonché nelle condizioni abitative, nell'accesso ai servizi pubblici e alle politiche di integrazione implementate per coloro che vedono accolta la propria richiesta d'asilo (Euractive 2015). Inoltre, nonostante le numerose critiche mosse alla regola del primo paese d'arrivo e all'impedimento dei movimenti secondari dei rifugiati (Vitiello 2016; Cellini 2017), tali regole continuano a trovare applicazione e non sono mai state messe in discussione in sede europea.

Queste differenze sono una delle cause dei tentativi dei richiedenti asilo di sfuggire alla registrazione dei dati biometrici al momento dell'ingresso in Europa, nel tentativo di raggiungere Paesi diversi da quelli di primo arrivo, rischiando spesso la vita. Non solo, unite all'impossibilità di potersi muovere liberamente nel territorio dell'UE, tali differenze hanno come conseguenza quella di limitare in molti casi una veloce ed efficace integrazione dei rifugiati nei territori degli Stati che concedono loro protezione internazionale. Per altro, oltre alle ragioni relative alle differenti tempistiche, tassi d'accettazione e condizioni di vita nell'attesa dell'esame, anche la sola impossibilità di muoversi in Europa una volta ottenuto lo status può spingere i richiedenti asilo a tentare di sfuggire ai controlli all'ingresso. I potenziali rifugiati, infatti, potrebbero cercare di raggiungere paesi diversi da quelli di primo arrivo per ragioni quali la conoscenza linguistica, la presenza di network consolidati, la presenza di parenti non rientranti nella definizione di familiare che dà diritto al ricongiungimento, e così via. Anche in questo caso, peraltro, costringere un rifugiato a rimanere in un paese di cui non conosce la lingua e in cui non ha nessun contatto invece di consentirgli di muoversi liberamente, condiziona negativamente le possibilità di integrazione.

Per tutte queste ragioni, nello sviluppo di una politica d'asilo più solidale non solo tra gli Stati membri ma anche verso richiedenti asilo e rifugiati è necessario superare le differenze tra gli Stati membri sulle politiche di asilo, così come superare la regola del primo paese d'arrivo e l'impedimento ai movimenti secondari una volta ottenuto lo status di rifugiato.

Rispetto al superamento delle differenze tra gli Stati membri sulle politiche di asilo e sui diritti e i programmi garantiti ai rifugiati, l'UE dovrebbe adottare delle misure più incisive. Una soluzione efficiente ed efficace potrebbe essere quella di operare una riforma delle Direttive accoglienza, procedure e qualifiche. Sulla base delle buone pratiche implementate dagli Stati più virtuosi, una tale riforma dovrebbe innanzitutto prevedere l'implementazione di un esame delle richieste di asilo veloce e con tempistiche certe, basato su regole chiare e ugualmente applicate in ogni Stato membro; in secondo luogo dovrebbe prevedere un'armonizzazione delle regole relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo; infine, dovrebbe anche garantire delle regole comuni, anch'esse basate sulle esperienze dei paesi più virtuosi, relative ai programmi di integrazione e di accesso ai servizi da implementare in favore dei rifugiati.

Per rendere la transizione più semplice e soprattutto per garantire un'applicazione davvero omogenea tra i Paesi membri, le direttive potrebbero essere trasformate in regolamenti. Al contrario delle prime, infatti, i secondi prevedono regole particolareggiate sulle materie di loro

competenza e possono essere applicate direttamente senza la necessità che gli Stati membri debbano poi convertirle in leggi, di conseguenza impedendo agli stati membri di discostarsi dagli standard dettati dall'UE.

Infine, rispetto alla possibilità di concedere ai rifugiati il diritto di libera circolazione all'interno dell'UE che, come già accennato, rappresenterebbe un enorme passo avanti nella politica d'accoglienza europea, essa permetterebbe ai rifugiati una maggiore possibilità di integrazione e, unita all'armonizzazione proposta in precedenza, eliminerebbe le ragioni alla base dei tentativi dei richiedenti asilo di sfuggire alla registrazione all'arrivo in Europa. Se ogni Stato garantisse le stesse procedure di esame delle richieste e se una volta ottenuto lo status di rifugiato ci si potesse muovere liberamente all'interno dell'UE, non ci sarebbero più ragioni per rischiare la vita tentando di sfuggire alla registrazione e a raggiungere altri paesi con mezzi di fortuna o affidandosi a reti criminali.

Per implementare una tale misura, l'UE potrebbe percorrere diverse strade. In una prospettiva minimalista essa potrebbe inserire i rifugiati tra i beneficiari del diritto di libera circolazione previsto dal trattato di Schengen, e creare un apposito documento europeo di identità concesso per ragioni umanitarie riconosciuto e valido in tutto il territorio dell'UE; oppure, in una prospettiva massimalista e cosmopolita (Benhabib 2005; Archibugi 2009), essa potrebbe creare un apposito istituto di cittadinanza europea per i rifugiati che oltre a comprendere il diritto di libera circolazione dia accesso anche ad altri diritti come ad esempio la possibilità di votare nelle elezioni nazionali e locali dei paesi in cui risiedono, oppure nelle elezioni europee (Cellini 2017b). In entrambi i casi, comunque, si verrebbe così finalmente a creare un sistema d'asilo europeo concretamente votato a garantire le migliori condizioni possibili per la permanenza dei rifugiati sul territorio dell'UE.

Conclusioni

La situazione europea dei rifugiati negli ultimi anni è stata descritta, narrata ed affrontata come una crisi. Di conseguenza, sia i Paesi membri che la stessa UE hanno preferito concentrare gli sforzi sull'implementazione di soluzioni emergenziali piuttosto che sullo sviluppo di politiche e strumenti strutturali capaci di affrontare la situazione in un'ottica di lungo periodo.

Nella prima sezione, questo paper ha mostrato come, analizzando i dati sui flussi di richiedenti asilo e sul numero di rifugiati in una prospettiva comparata, appare evidente che la narrazione europea della situazione dei rifugiati sia stata fortemente esagerata. La crisi europea dei rifugiati, dunque, non sembra derivare dall'eccezionalità dei flussi ma, piuttosto, dall'incapacità del sistema europeo di gestire tali flussi in modo ordinato, sicuro ed efficiente.

Nella seconda sezione, il paper ha descritto le principali norme e i principali strumenti del Sistema Europeo Comune di Asilo, nonché le misure emergenziali adottate dall'UE sia al suo interno che al suo esterno. Sul fronte delle politiche interne, il Sistema Europeo Comune di Asilo si basa sui Regolamenti di Dublino e sulle Direttive Accoglienza, Qualifiche e Procedure. I regolamenti stabiliscono quale sia il paese responsabile dell'esame di ogni singola richiesta d'asilo, individuandolo nel Paese in cui il richiedente asilo ha fatto il suo primo ingresso in Europa. Le direttive, invece, si pongono l'obiettivo di armonizzare le pratiche tra i paesi membri, dettando una serie di regole minime comuni a tutti i Paesi. Le misure emergenziali, invece, come gli schemi di ricollocamento e reinsediamento hanno avuto come obiettivo quello di redistribuire gli oneri derivanti dai flussi di richiedenti asilo dai Paesi membri più colpiti a quelli meno colpiti dagli arrivi. Sul fronte delle politiche esterne, invece, l'UE si è concentrata

sulla formalizzazione di accordi ad hoc con alcuni Paesi terzi di transito con l'obiettivo di ridurre gli arrivi di richiedenti asilo nel territorio europeo.

La terza sezione del paper analizza criticamente le politiche europee, descrivendo le inefficienze e l'inefficacia sia delle politiche interne che delle politiche esterne. In particolare, il paper mostra come le politiche interne siano state in gran parte insufficienti e in alcuni casi, come ad esempio la regola del primo paese d'arrivo, abbiano contribuito ad accentuare i problemi. Allo stesso tempo, le politiche di esternalizzazione del controllo dei confini esterni dell'UE, pur dimostrando una certa efficacia nel limitare gli arrivi, hanno generato una situazione in cui richiedenti asilo, rifugiati e migranti in generale vengono posti in situazioni di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani.

Infine, nella quarta sezione, il paper propone l'implementazione di politiche di lungo periodo volte a risolvere i problemi sollevati dall'approccio dell'UE al tema dell'asilo. Le politiche proposte seguono quattro direttrici, distinte ma interconnesse:

- 1) sviluppare azioni concrete volte a diminuire le partenze dai paesi d'origine;
- 2) garantire un'equa distribuzione degli oneri derivanti dall'accoglienza tra tutti i Paesi Membri dell'UE;
- 3) garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali per i richiedenti asilo e i rifugiati sia all'interno dell'UE che nel quadro delle relazioni tra l'UE e i paesi terzi in tema di migrazione; e
- 4) migliorare la gestione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

In primo luogo, una politica di lungo periodo dovrebbe affrontare le radici del problema dei rifugiati. Dal momento che la maggior parte dei richiedenti asilo arriva da paesi devastati da conflitti, sovente promossi da paesi occidentali e appoggiati da paesi europei, l'UE dovrebbe dotarsi di potere decisionale rispetto agli interventi militari dei suoi Stati membri, esercitato da un apposito ufficio coordinato dall'Alto Rappresentante dell'Unione e composto dai ministri degli esteri di tutti gli Stati membri. Infatti, se da un lato la decisione di intraprendere o partecipare ad azioni militari è al momento un potere sovrano degli Stati membri, le conseguenze in termini di incremento dei flussi di richiedenti asilo e rifugiati hanno ricadute significative per l'UE nel suo complesso. Allo stesso tempo, però, l'UE dovrebbe anche aumentare gli sforzi per promuovere la diffusione della democrazia e della cultura del rispetto dei diritti umani. Le violazioni dei diritti umani, infatti, insieme ai conflitti armati rappresentano una delle maggiori determinanti dei flussi di richiedenti asilo e rifugiati.

In secondo luogo, è necessario affrontare lo squilibrio tra gli Stati membri generato dalla normativa europea, che al momento pone una pressione disomogenea tra i diversi Paesi. Per fare ciò è necessario implementare un sistema europeo di ripartizione vincolante dei richiedenti asilo basato sui principi di solidarietà ed equità tra e che garantisca che ogni Paese membro contribuisca a seconda delle proprie risorse e delle proprie possibilità. Per rendere effettivo tale sistema, però, è necessario creare un sistema di disincentivi che scoraggi gli Stati a non rispettarlo.

In terzo luogo, l'UE deve vigilare e promuovere il rispetto dei diritti umani sia al suo interno che nei rapporti con i Paesi terzi di transito. Come abbiamo visto, infatti, rifugiati e richiedenti asilo sono spesso vittime di violazioni dei diritti umani sia nei paesi con cui l'UE ha sottoscritto accordi specifici per la gestione dei confini esterni, sia negli stessi Stati membri. Al suo esterno l'UE potrebbe adottare almeno due strategie: i) porre immediatamente fine a tali accordi nel momento in cui vengono segnalate violazioni dei diritti umani dei richiedenti asilo; ii) prevedere, all'interno di tali accordi, l'istituzione di Uffici Europei Permanenti, con il potere di vigilare sul rispetto dei diritti umani dei migranti. E prevedere meccanismi di erogazione dei

fondi subordinata al rispetto dei diritti umani. Al suo interno, invece, sarebbe sufficiente rendere efficaci gli strumenti di cui l'UE già dispone, riformando i Trattati. In particolare, è necessaria una riforma dell'art. 7 che lo renda praticamente utilizzabile ed efficace.

Infine, è necessario proseguire nell'armonizzazione delle politiche d'asilo tra gli Stati membri, così da creare un sistema europeo che offra ai richiedenti asilo e ai rifugiati le stesse possibilità e gli stessi diritti all'interno di tutto il territorio dell'Unione. A tal proposito è necessario riformare le Direttive accoglienza, procedure e qualifiche, sulla base delle buone pratiche degli Stati più virtuosi. Trasformare le direttive in regolamenti potrebbe aiutare la transizione e rendere il sistema più efficace in quanto, al contrario delle prime, i secondi sono direttamente applicabili all'interno degli ordinamenti degli Stati membri e dunque non lasciano agli Stati facoltà di discostarsi eccessivamente dagli standard comuni. Allo stesso tempo, però, per favorire l'integrazione dei rifugiati e per evitare che i richiedenti asilo ricorrono a vie illegali e clandestine per spostarsi da un Paese membro ad un altro, è necessario concedere ai rifugiati il diritto di libera circolazione all'interno dell'UE, eliminando le ragioni alla base dei tentativi dei richiedenti asilo di sfuggire alla registrazione all'arrivo in Europa.

Il sistema Europeo d'asilo, dunque, presenta diversi problemi sia per gli Stati membri che per richiedenti asilo e rifugiati. Per i Paesi membri i problemi si riversano nella politica interna, dove i partiti populistici usano il tema della migrazione per guadagnare consensi. Richiedenti asilo e rifugiati sono a rischio di violazione dei diritti umani all'interno e all'esterno dell'UE, il che mina profondamente le fondamenta stesse dell'Unione. Risolvere tali problemi richiede la volontà politica di tutte le forze democratiche interne ai Paesi membri per implementare politiche lungimiranti e coraggiose.

Bibliografia

- Amnesty International. (2018). The states of the world's human rights. *Amnesty International* [online]. Disponibile all'indirizzo: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF>.
- Archibugi, D. (2009). *Cittadini del mondo: verso una democrazia cosmopolitica*. Milano, Il Saggiatore.
- Archibugi, D., e Benli, A. E. (eds) (2017). *Claiming citizenship rights in Europe: Emerging challenges and political agents*. London, Routledge.
- Archibugi, D., e Cellini, M. (2017). The internal and external levers to achieve global democracy. *Global Policy*, 8(S), 65-77. Doi: 10.1111/1758-5899.12490.
- Barutciski, M. e Suhrke, A. (2001). Lessons from the Kosovo refugee crisis: Innovations in protection and burden-sharing. *Journal of Refugee Studies*, 14(2), 95-115. Doi: 10.1057/97814039141495.
- Bauböck, R. (2018). Europe's commitments and failures in the refugee crisis. *European Political Science*, 17(1), 140-150.
- Becker, U. (2019). EU Asylum System – Elements, Failure and Reform Prospects. In Wacker E., Becker U., Crepaz K. (eds) *Refugees and Forced Migrants in Africa and the EU*, pp. 37-68. Wiesbaden, Springer VS.
- Benhabib, S. (2005). On the alleged conflict between democracy and international law. *Ethics & International Affairs*, 19(1), 85-100. Doi: 10.1111/j.1747-7093.2005.tb00491.x.
- Benedek, W. (2018). The contribution of the European instrument for democracy and human rights (EIDHR) to the implementation of the EU human rights agenda. In Gómez, F., Cristina, I. Muguruza C., e Wouters, J. (eds.). *EU human rights and democratization policies: Achievements and challenges*, 115-126. London, Routledge.
- Benedek, W., et al. (2015). Improving EU engagement with non- state actors, *FRAME Report*, 7.2. Disponibile all'indirizzo: <https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/78/14-Deliverable-7.2.pdf?sequence=1>.
- Bojadžijev, M., e Mezzadra, S. (2015). "Refugee crisis" or crisis of European migration policies? *FocaalBlog series on migration and the refugee crisis* [online], 12. Disponibile all'indirizzo: <https://www.focaalblog.com/2015/11/12/manuela-bojadzijeve-and-sandro-mezzadra-refugee-crisis-or-crisis-of-european-migration-policies/>.
- Cellini, M. (2017). Filling the gap of the Dublin system: A soft cosmopolitan approach. *Journal of Contemporary European Research*, 13(1). Disponibile all'indirizzo: <https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/745>.
- Cellini, M. (2017b). Addressing the refugee crisis by European citizenship. In Archibugi, D. e Benli, A. E. (eds). *Claiming Citizenship Rights in Europe*, pp. 27-46. London, Routledge.
- De Guttry, A., Capone, F., e Sommario, E. (2018). Dealing with migrants in the central Mediterranean route: A legal analysis of recent bilateral agreements between Italy and Libya. *International Migration*, 56(3), 44-60. Doi: 10.1111/imig.12401.
- Euractive. (2015). Asylum systems in Europe remain disparate. *Euractive.com plc* [online]. Disponibile all'indirizzo: <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/asylum-systems-europe-remain-disparate-317822>.

- European Commission. (2016). EU-Turkey statement: Progress report september 2016. *European Commission* [online]. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf.
- European Commission (2018b). Western Mediterranean route: EU reinforces support to Morocco. *European Commission* [online]. Disponibile all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6705_en.htm.
- European Commission. (2018a). EU-Turkey statement: Two years on. *European Commission* [online]. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf.
- Eurostat, (2018). Asylum applicants by citizenship annual data. *Eurostat* [online]. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Fariss, C. J. (2014). Respect for human rights has improved over time: Modeling the changing standard of accountability. *American Political Science Review*, 108(2), 297-318. Doi: 10.1017/S0003055414000070.
- Fariss, C. J. (2019). Yes, Human rights practices are improving over time. *American Political Science Review*, 1-14. Doi: 10.1017/S000305541900025X.
- Freedom House. (2018). Country and territory ratings and statuses, 1973-2018. *Freedom House* [online]. Disponibile all'indirizzo: <https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources>.
- Frontex. (2018). Detections of illegal border-crossings statistics. *European Border and Coast Guard Agency* [online]. Disponibile all'indirizzo: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.
- Guild, E. (2016). Does the EU need a European migration and protection agency? *International Journal of Refugee Law*, 28(4), 585-600. Doi: 10.1093/ijrl/eew038.
- Hatton, T.J. (2015). Asylum policy in the EU: The case for deeper integration. *CESifo Economic Studies*, 61(3-4), 605-637. Doi: 10.1093/cesifo/ifv002.
- IOM. (2017). Fatal journeys volume 3: Improving data on missing migrants. *International Organization for Migration Global Migration Data Analysis Centre* [online]. Disponibile all'indirizzo: https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_3_part2.pdf.
- Johnston, R. D. (2002). Re-democratizing the progressive era: The politics of progressive era political historiography. *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, 1(1), 68-92. Disponibile all'indirizzo: <https://www.jstor.org/stable/25144286>.
- Koenig-Archibugi, M. (1997). International electoral assistance. *Peace Review*, 9(3), 357-364.
- Langlois, A. J. (2003). Human rights without democracy. A critique of the separationist thesis. *Human Rights Quarterly*, 25, 990-1019. Doi: 10.1353/hrq.2003.0047.
- Merelli, A. (2017). Like Trump in the US, Europe is finding new ways to keep refugees out. *QUARTZ* [online]. Disponibile all'indirizzo: <https://qz.com/904026/europe-has-a-genius-new-strategy-to-deal-with-migrants-pay-war-torn-libya-to-detain-them/>.
- Morlino, L. (2012). *Changes for democracy: Actors, structures, processes*. Oxford: Oxford University Press.

- Morlino, L., e Magen, A. (eds) (2008). *International actors, democratization and the rule of law: Anchoring democracy?* London: Routledge.
- Nakache, D., e Losier, J. (2017). The European Union immigration agreement with Libya: Out of sight, out of mind? *E-International Relations* [online], 25. Disponibile all'indirizzo: <https://www.e-ir.info/2017/07/25/the-european-union-immigration-agreement-with-libya-out-of-sight-out-of-mind/>.
- Neumayer, E. (2004). Asylum destination choice: What makes some west European countries more attractive than others? *European Union Politics*, 5(2), 155-180. Doi: 10.1177/1465116504042444.
- Noll, G. (1997). Prisoner's dilemma in fortress Europe: On the prospects for equitable burden-sharing in the European Union. *German Yearbook of International Law*, 40, 405-437.
- Papageorgiou, V. (2018). The externalization of European borders. *Center for International Strategic Analyses (KEDISA)*, 23.
Disponibile all'indirizzo:
https://www.researchgate.net/profile/Vasilis_Papageorgiou3/publication/324780431_The_Externalization_of_European_Borders/links/5ae1d993aca272fdaf8e8183/The-Externalization-of-European-Borders.pdf.
- Povoledo, E. (2012). In Italy, shantytowns of refugees reflect paradox on asylum. *The New York Times* [online]. Disponibile all'indirizzo: http://www.nytimes.com/2012/12/27/world/europe/the-italian-paradox-on-refugees.html?_r=0.
- Thielemann, E. (2003). European burden-sharing and forced migration. *Journal of Refugee Studies*, 16(3), 225-358. 10.1093/jrs/16.3.225.
- Thielemann, E. R. (2004). Why European policy harmonization undermines refugee burden-sharing. *European Journal of Migration and Law*, 6(3), 43-61. Disponibile all'indirizzo: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.508.4641&rep=rep1&type=pdf>.
- Thielemann, E. R. (2018). Why refugee burden-sharing initiatives fail: Public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 63-82. Doi: 10.1111/jcms.12662.
- UNHCR, (2018). Population statistics database. *United Nation High Commissioner for Refugees* [online]. Disponibile all'indirizzo: http://popstats.unhcr.org/en/time_series.
- Unione Europea (2012) Trattato sull'Unione Europea (Versione consolidata). *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* [online], C 326/17. Disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.
- Vitiello, M. (2016). La crisi dei rifugiati e il sistema europeo comune di asilo: che cosa non ha funzionato? *Meridiana*, 86, 145-165. Disponibile all'indirizzo: <https://www.jstor.org/stable/43941755>.

Daniele Archibugi,
Marco Cellini,
Mattia Vitiello

**The paper answers to three questions:
does the number of asylum seekers prove a refugee crisis?
Are EU rules adequate to address the problem?
Could alternative regulation reduce intra-European
tensions?**