

GIUSEPPE GIOFFREDI

Immigrazione, diritto d'asilo e ruolo dell'UNHCR.

*Scritto in ricordo del seminario leccese di Pedro Felipe Camargo.**

Abstracts Il fenomeno migratorio ha ormai assunto una configurazione permanente, trasformandosi in realtà strutturale della società contemporanea. Le analisi delle cause del fenomeno migratorio concordano nell'affermare che i fattori espulsivi dei Paesi di esodo e i fattori attrattivi dei Paesi di arrivo non cesseranno nel breve periodo, sicché si tratta di un fenomeno con il quale il mondo è destinato a confrontarsi ancor di più nei prossimi anni. Per tali motivi ci si propone di effettuare una disamina delle questioni più rilevanti concernenti la materia in esame, che comunque è molto ampia e in continua evoluzione. Attenzione particolare sarà poi dedicata al ruolo dell'UNHCR dato il suo ruolo peculiare per la protezione dei rifugiati.

Keywords: *immigrazione, asilo, rifugiati, Convenzione di Ginevra, UNHCR*

Introduzione.

Uno dei fenomeni più complessi da governare nel mondo contemporaneo è senza dubbio quello dell'immigrazione. Per immigrazione si intende l'ingresso e la permanenza in un luogo, con carattere temporaneo (i. temporanea) o definitivo (i. definitiva), di persone provenienti dall'estero (i. esterna o interstatale) o da altre zone del territorio nazionale (i. interna). Rispetto all'emigrazione essa indica l'arrivo nel Paese straniero, anziché la partenza dal proprio. I termini correlativi di immigrazione ed emigrazione, dunque, rappresentano i due momenti, positivo (con riferimento al Paese di arrivo) e negativo (con riferimento al Paese di partenza), del fenomeno migratorio.¹

* *A Pedro Felipe Camargo, Direttore dell'Ufficio del Sud Europa dell'UNHCR, con un sentito ringraziamento per le preziose sollecitazioni e per l'entusiasmo profuso in ogni sua iniziativa. Si ringrazia vivamente anche Silvio Spiri, Presidente del Centro culturale San Martino, per aver brillantemente ideato e realizzato tale raccolta di scritti.*

¹ Secondo la definizione generalmente accettata, il migrante è colui che risiede per più di un anno in un Paese diverso da quello in cui normalmente sta, generalmente alla ricerca di un lavoro o di una vita migliore. Migranti sono anche gli stranieri che per ragioni di sicurezza personale chiedono "asilo" ad uno Stato (cioè chiedono di entrare e soggiornare in un territorio straniero in cui trovano protezione), così come lo sono i "rifugiati", cioè coloro che, «temendo a ragione di essere perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, si trovano al di fuori del Paese di cui sono cittadini e non possono o, a causa di questo timore, non vogliono avvalersi della protezione di questo Paese» (art. 1 Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951). Il "diritto d'asilo" è il diritto concesso a uno straniero di trovare rifugio nel territorio (a. territoriale) o presso una rappresentanza diplomatica (a. diplomatico) di uno Stato terzo, qualora sia perseguitato o subisca discriminazioni per motivi politici, religiosi, razziali. Secondo l'art. 10, comma 3°, della nostra Carta costituzionale, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica «[l]o straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione

Questo è un fenomeno con il quale il mondo si è confrontato in passato ed è destinato a confrontarsi ancor di più nei prossimi anni a causa dei processi di globalizzazione in atto e degli effetti che questi processi – in presenza di persistenti squilibri demografici, economici e sociali tra le varie aree del pianeta – determinano sulla circolazione delle persone.² Negli ultimi decenni, infatti, esso ha assunto sempre di più una configurazione permanente, trasformandosi in realtà strutturale della società contemporanea. I flussi migratori, dunque, rappresentano un fenomeno ormai irreversibile, destinato ad una maggiore rilevanza nei prossimi anni e non più pensabile e sostenibile soltanto in termini di emergenza.

Le analisi delle cause del fenomeno migratorio concordano nell'affermare che, poiché i fattori espulsivi (*push factors*) dei Paesi di esodo (conflitti armati, dittature, violazione dei diritti umani, degrado dell'ambiente e disastri naturali, sottosviluppo economico, incremento demografico, disoccupazione, diffusione dei modelli di vita occidentali, ecc.) e i fattori attrattivi (*pull factors*) dei Paesi di arrivo (migliori possibilità economiche, richiesta di manodopera, ricongiungimento familiare, occasioni di studio o di formazione, ecc.) non cesseranno nel breve periodo, è molto probabile che l'immigrazione straniera sia destinata a crescere ulteriormente.

Il riferimento, pur sintetico, alle cause delle spinte migratorie costituisce un indispensabile punto di partenza per la comprensione del fenomeno e dei problemi posti da un'immigrazione sempre più massiccia ed incontrollata. Come si è prima osservato, le odierne migrazioni internazionali sono determinate da diversi fattori che hanno favorito ingenti spostamenti di persone: la globalizzazione, l'esplosione demografica nei

italiana». Il termine “rifugiato” non coincide con quello del richiedente asilo: un individuo può ricevere asilo territoriale senza perciò rivestire la condizione di rifugiato. L'asilo attiene semplicemente ai profili dell'ammissione sul territorio statale del perseguitato, generalmente politico; lo *status* di rifugiato, invece, determina una più ben precisa e definita condizione giuridica.

² Sul fenomeno della globalizzazione v.: A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; F. BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, *Globalizzazione e sviluppo: due concetti inconciliabili? quattro luoghi comuni da sfatare*, Bologna, Il Mulino, 2003; M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2002; M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato: inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006; D. HELD, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Bologna, Il Mulino, 2005; E. RESTA, *Il diritto fraterno*, Bari-Roma, Laterza, 2005.

Paesi in via di sviluppo, l'aumento delle disuguaglianze tra Nord e Sud del mondo. Ma esse affondano le proprie radici anche nel nazionalismo esasperato, nell'emarginazione sistematica e a volte violenta delle minoranze etniche o dei credenti di religioni non maggioritarie, nelle guerre civili che insanguinano molte aree del pianeta. Tutte queste realtà continueranno a costituire, anche negli anni a venire, altrettanti fattori di spinta e di espansione – secondo una combinazione ogni volta differente – dei flussi migratori, anche se l'irrompere sulla scena internazionale del terrorismo ha provocato ed ancora provocherà, per ragioni di sicurezza, reazioni al movimento dei migranti.

2. Il quadro normativo internazionale.

Nell'ambito del quadro giuridico internazionale, occorre preliminarmente osservare che la regolamentazione derivante dal diritto internazionale generale si rivela insufficiente a governare un fenomeno così complesso e articolato come quello migratorio. Il diritto internazionale generale, infatti, non prevede alcun limite in ordine all'ammissione e all'espulsione degli stranieri da parte degli Stati. Si tratta di un aspetto essenziale della norma consuetudinaria sulla sovranità territoriale, la quale attribuisce a ogni Stato il diritto di esercitare il potere di governo sulla sua comunità territoriale in modo libero ed esclusivo.³

Anche la regolamentazione relativa al soggiorno non è soggetta a norme di diritto internazionale generale: ogni Stato è libero di stabilire le condizioni per il soggiorno degli immigrati.⁴ Parimenti, nessun limite specifico derivante dal diritto internazionale consuetudinario è posto alla libertà dello Stato in materia di espulsione dello straniero (salvo il principio del *non refoulement* dei rifugiati di cui all'art. 32 Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 1951). In tale caso, tuttavia, lo Stato ha una serie di obblighi di carattere sia sostanziale (obblighi relativi alla protezione e alla

³ Da tale norma, *in subiecta materia*, discende la piena libertà di ogni Stato di determinare la propria politica nel campo dell'immigrazione, stabilendo le condizioni per l'ammissione dello straniero nel proprio territorio.

⁴ Ad es. vietando di risiedere in determinati luoghi o sottoponendo a limitazioni la possibilità di svolgere determinate attività lavorative.

sicurezza della vita e della libertà personale dello straniero) sia giurisdizionale (obblighi relativi alle elementari garanzie di giustizia).⁵

Lo Stato, come evidenziato, nel decidere in merito all'ammissione dello straniero nel proprio territorio e al suo soggiorno, opera una scelta discrezionale che rientra nell'esercizio della sua sovranità. Tuttavia, una volta ammesso nel territorio, allo straniero devono essere riconosciuti una serie di diritti. In base al diritto internazionale consuetudinario, la sfera oggetto di specifica tutela è rappresentata, in generale, dal riconoscimento della capacità giuridica e di agire dello straniero, dalla non esclusione dello stesso dalle garanzie giurisdizionali, dalla tutela nei suoi confronti dei diritti fondamentali in materia penale, dalla protezione della sua persona e dei suoi beni contro atti lesivi.⁶ D'altro canto, lo straniero ammesso nel territorio si impegna a rispettare le leggi dello Stato e ad adempiere agli obblighi che questo impone.⁷

Se sulla base del diritto internazionale consuetudinario lo Stato è libero, nei termini sopra descritti, di stabilire la propria politica nel campo dell'immigrazione, l'esercizio di tale potere sovrano può essere soggetto a limitazioni per effetto di accordi. Quanto al diritto internazionale convenzionale, va rilevato che fino a non molto tempo fa le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) costituivano gli unici strumenti internazionali rivolti a soddisfare l'esigenza di adottare una disciplina a vocazione universale in relazione ai molteplici aspetti del fenomeno migratorio. L'adesione a tali convenzioni ha comportato per gli Stati contraenti l'obbligo di

⁵ Lo Stato, dunque, nell'espellere uno straniero non può, ad esempio, adottare modalità oltraggiose, non può recare offese alla sua dignità e reputazione, non può trattarlo in maniera vessatoria, deve concedergli un lasso temporale ragionevole per regolare i propri interessi e lasciare il Paese, deve garantirgli la legittimità del provvedimento di espulsione.

⁶ Quest'ultima ipotesi riguarda il c.d. "obbligo di protezione" che lo Stato territoriale ha nei confronti dello straniero e che consiste nella predisposizione di misure idonee a prevenire e a reprimere le offese contro la persona dello straniero e i suoi beni. La violazione di tali obblighi dà luogo alla c.d. "protezione diplomatica", meccanismo attraverso il quale lo Stato di appartenenza dello straniero maltrattato agisce sul piano internazionale in difesa del proprio cittadino, attraverso proteste, proposte di arbitrato, contromisure, ecc.

⁷ Lo Stato, però, non può imporre allo straniero prestazioni, né richiedere condotte, che non siano giustificate da un sufficiente collegamento del medesimo con la comunità territoriale (c.d. "attacco sociale").

conformare i rispettivi ordinamenti nazionali allo standard minimo di protezione stabilito da questi strumenti.⁸

È necessario sottolineare che i due fenomeni contrapposti dell'emigrazione e dell'immigrazione non riflettono soltanto la situazione economica, sociale, politica degli Stati. Essi riguardano e coinvolgono soprattutto le persone che si spostano e i diritti di cui queste godono. Vengono dunque in rilievo la tutela internazionale della persona, le garanzie fondamentali di cui deve godere ogni essere umano (a prescindere dall'appartenenza a un determinato Stato), le esigenze di carattere umanitario. La considerazione delle esigenze di natura umanitaria nell'ambito del fenomeno dell'immigrazione è riscontrabile chiaramente nella disciplina convenzionale.⁹

È soprattutto la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie – adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 (dopo oltre 10 anni di negoziati) – a tenere conto di tali esigenze umanitarie.¹⁰ Questa Convenzione, infatti, pur riguardando i lavoratori, non è una convenzione promossa dall'OIL, in quanto i suoi scopi concernono principalmente la protezione della persona umana in quanto tale. Ne è

⁸ Vedi la Convenzione concernente i lavoratori migranti n. 66 del 1939 e la Convenzione di revisione n. 97 del 1949, la Convenzione concernente le migrazioni nelle condizioni abusive e la promozione dell'eguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti n. 143 del 1975, le Raccomandazioni concernenti i lavoratori migranti n. 86 del 1949 e n. 151 del 1975. A livello regionale europeo ricordiamo la Convenzione del Consiglio d'Europa relativa allo *status* giuridico del lavoratore migrante del 24 novembre 1977.

⁹ Già alcuni trattati riguardanti i diritti umani in generale (Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966, Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950) hanno ampliato il novero dei diritti garantiti agli immigrati, nel senso che le norme sui diritti umani, essendo dirette a tutelare la persona in quanto tale, tutelano anche lo straniero (pur se non espressamente beneficiario di quelle norme).

¹⁰ United Nations, General Assembly, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, UN doc. A/RES/45/58, New York, 18 dicembre 1990. La Convenzione è entrata in vigore sul piano internazionale il 1° luglio 2003, decorso il periodo di tempo di tre mesi (previsto dall'art. 87, par. 1) dal deposito del ventesimo strumento di ratifica. Su tale Convenzione v., per tutti, G. CELLAMARE, *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002, p. 861 ss.; sul sostanziale disinteresse per la ratifica della Convenzione da parte dei Paesi di ricezione dei flussi migratori v. R. BARATTA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei lavoratori migranti: quali ostacoli all'adesione dei Paesi di ricezione dei flussi migratori?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 764 ss.

prova, sia il richiamo, contenuto nel Preambolo, a molti strumenti di diritto internazionale dei diritti umani (Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Patti internazionali delle Nazioni Unite, Convenzione sui diritti del fanciullo), sia il contenuto di alcune sue norme (v., ad es., la parte III, artt. 8-35, dedicata ai «diritti dell'uomo dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie»¹¹).

La considerazione dei profili umanitari nell'ambito del fenomeno migratorio, con conseguente progressiva integrazione fra “diritti dello straniero” e “diritti dell'uomo” (*Immigration Law e Human Rights Law*),¹² è ben sintetizzata nella risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 40/144 del 13 dicembre 1985, con cui è stata adottata la Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non sono cittadini del Paese in cui vivono.

Sul piano internazionale si deve anche ricordare l'operato dell'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni), i cui antecedenti storici sono l'OIR (Organizzazione internazionale per i rifugiati), il PICMME (Comitato intergovernativo provvisorio dei movimenti migratori d'Europa), il CIME (Comitato intergovernativo per le migrazioni europee) e il CIM (Comitato intergovernativo provvisorio per le migrazioni).¹³

¹¹ La Convenzione è suddivisa in nove parti ed è composta da un Preambolo e da 93 articoli. Oltre a un esaustivo elenco di diritti spettanti ai lavoratori migranti (quelli della parte III spettano a tutti i lavoratori anche se illegalmente presenti nel territorio dello Stato, quelli della parte IV, invece, ai soli lavoratori regolari), la Convenzione prevede anche una serie di obblighi di condotta e di cooperazione per gli Stati membri (per promuovere migliori condizioni di vita per i lavoratori migranti), nonché un meccanismo di controllo dell'osservanza degli obblighi convenzionali (incentrato sul sistema dei rapporti periodici riguardanti lo stato di applicazione della Convenzione che ogni Stato contraente deve trasmettere ad un apposito comitato). La Convenzione coniuga due diversi aspetti della protezione del migrante: *a*) quello relativo alla sua condizione di lavoratore in un Paese diverso dal proprio; *b*) quello relativo alla sua condizione di persona, titolare in quanto tale dei diritti spettanti a ogni essere umano (indipendentemente dalla cittadinanza).

¹² V., in tal senso, B. NASCIMBENE, *Straniero nel diritto internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, Utet, 1999, p. 187 ss.

¹³ L'articolo 1 dell'Atto costitutivo dell'OIM prevede che l'organizzazione adotti tutte le misure idonee ad assicurare lo spostamento ordinato dei migranti. Più in particolare, la lettera *a*) dell'art. 1 fa riferimento ai casi in cui la decisione di migrare è presa liberamente (per motivi di convenienza personale o altri); la lettera *b*) dello stesso articolo fa, invece, riferimento ai casi in cui la decisione di migrare è determinata da fattori coercitivi esterni (come avviene, ad esempio, per rifugiati, sfollati, richiedenti asilo).

3. Unione Europea e immigrazione.

Il fenomeno dell'immigrazione ha ormai acquisito in Europa caratteristiche strutturali e non coinvolge più soltanto i Paesi storicamente meta di flussi di immigrati. Alla tradizionale migrazione verso i Paesi industrializzati dell'Europa settentrionale (che, a partire dai primi anni Novanta, hanno inaugurato una politica più restrittiva nei confronti dei migranti) si è aggiunta quella verso i Paesi dell'Europa meridionale, i quali da terre di emigrazione o di transito si sono trasformati, nell'arco di un trentennio, in importanti aree di permanenza.

Le politiche restrittive nel settore dell'immigrazione, introdotte in passato dagli Stati europei di tradizionale destinazione, andavano dal blocco degli ingressi ai tentativi di incentivare e/o obbligare il rientro dei lavoratori stranieri disoccupati. Tali politiche si accompagnarono a due situazioni relativamente nuove per la realtà europea: *a)* l'allargamento a sud delle aree di attrazione, giunte a comprendere Paesi come l'Italia, la Spagna e infine la Grecia e il Portogallo; *b)* lo sviluppo dell'immigrazione clandestina. A queste situazioni si deve aggiungere l'ulteriore novità costituita dall'apertura delle frontiere orientali (dopo la dissoluzione dell'impero sovietico) e dalla conseguente instabilità politica ed economica di quelle aree. Questi fenomeni hanno indubbiamente esteso sia l'area di pressione migratoria, sia il potenziale serbatoio della clandestinità.

Le linee politiche poste in essere dagli Stati europei di destinazione nei confronti degli immigrati stranieri si sono ispirate a differenti modelli politico-giuridici che riflettono differenti visioni del rapporto tra autoctoni e immigrati, tra maggioranze e minoranze, tra Stato e comunità. Due differenti e paradigmatiche tendenze d'azione politica e giuridica sono quella francese e quella inglese: si tratta di due modelli i cui presupposti si ritrovano già nella storia dei due Paesi, in particolare nelle loro politiche coloniali.¹⁴

¹⁴ La linea politica adottata dal Governo francese nei confronti degli immigrati ha il suo fondamento nella neutralità e laicità dello Stato, che si assume non debba prendere posizione, né adottare misure che riguardano la sfera privata dell'individuo. Questo modello privilegia fortemente l'integrazione per "assimilazione" delle popolazioni immigrate. Molti hanno criticato (soprattutto a seguito dei disordini che hanno infiammato le periferie popolari di alcune città francesi) il carattere astratto del modello

Nell'ambito dell'Unione europea, gli Stati, dopo decenni di cooperazione sviluppatasi a livello esclusivamente intergovernativo, hanno intrapreso la strada di una politica comune in materia di immigrazione. L'ordinamento dell'Unione, invero, non aveva originariamente competenza in tale materia. Solo con il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, la politica dell'immigrazione è divenuta oggetto della cooperazione intergovernativa nei settori della giustizia e degli affari interni (il c.d. “terzo pilastro” dell'Unione) e quindi parte integrante dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, che è un obiettivo di carattere generale dell'Unione europea. Una vera e propria politica comunitaria dell'immigrazione, però, si realizza successivamente soltanto con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999¹⁵.

Da ultimo, ricordiamo che la materia dell'immigrazione, ugualmente a quelle appartenenti in generale allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, è oggi compresa nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹⁶. La parte III del Trattato (dedicata a “Politiche e azioni interne dell'Unione”) prevede, infatti, la realizzazione dello “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (tit. V), in cui rientrano le “Politiche relative ai controlli alla frontiera, all'asilo e all'immigrazione” (capo 2, artt. 77-80). Gli artt. 78 e 79 del TFUE riprendono e modificano l'art. 63 del TCE (mentre l'art. 64, par.

francese d'integrazione e ne hanno proclamato il fallimento. Secondo tali critiche, l'uguaglianza affermata da tale modello è costantemente smentita da disuguaglianze di fatto, che il modello francese sarebbe incapace di affrontare. Su un versante opposto viene a collocarsi invece il modello inglese, fondato sul rispetto e sulla valorizzazione delle “diversità”. Esso si dichiara ufficialmente diretto ad un trattamento paritetico delle minoranze. Anche il modello inglese, però, non è riuscito a eliminare le difficoltà insite nella convivenza di etnie e culture diverse, tant'è che anche in Inghilterra sono scoppiati conflitti urbani particolarmente violenti (v., fra gli altri, L. ZANFRINI, *Sociologia della convivenza interetnica*, Roma-Bari, Laterza, 2010).

¹⁵ Tale Trattato ha “comunitarizzato” in parte il terzo pilastro dell'Unione, ha cioè trasferito in capo alla Comunità la competenza su alcuni aspetti della disciplina degli affari interni (quali il rilascio dei visti, la concessione dell'asilo, l'immigrazione), che prima erano oggetto soltanto di cooperazione intergovernativa. Il Trattato di Amsterdam, infatti, ha inserito nel Trattato istitutivo della CE un nuovo titolo IV (artt. 61-69), rubricato “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”.

¹⁶ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo ha ricevuto la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), mentre la titolazione del Trattato sull'Unione europea è rimasta invariata (TUE).

1, del TCE è diventato, senza modifiche, l'art. 72 del TFUE). L'art. 78 recita che: «1. 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. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo ...».

Tale sistema deve includere una serie di previsioni che sono indicate nelle lettere a-g del par. 2 del medesimo articolo. Il par. 3 (ex art. 64, par. 2, del TCE) recita che: «Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo». L'art. 79 prevede che «l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani».

Le conseguenti misure possono essere adottate nei seguenti settori: condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata (compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare); definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro (comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri); immigrazione clandestina e soggiorno irregolare (compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare); lotta contro la tratta degli esseri umani (in particolare donne e minori). L'ultimo par. del medesimo articolo specifica che esso «non incide sul diritto degli Stati membri di

determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo».

Di notevole interesse è anche l'ultimo articolo del capo in esame, il n. 80, che recita: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

L'Unione europea si è dunque impegnata a sviluppare una politica comune in materia di asilo e di immigrazione al fine di assicurare una gestione più efficace dei flussi migratori. Tale politica è basata su alcuni principi: 1) un approccio globale e flessibile al fenomeno migratorio allo scopo di accrescere la cooperazione e i partenariati con i Paesi terzi (sia d'origine che di transito); 2) il sostegno all'immigrazione contemperando le esigenze dei mercati del lavoro degli Stati membri con l'integrazione e i diritti dei migranti; 3) la prevenzione, il controllo e il contrasto dell'immigrazione clandestina, privilegiando gli accordi di riammissione e le politiche di rimpatrio; 4) la protezione dei minori non accompagnati; 5) una politica comune in materia di asilo per stabilire uno spazio comune di solidarietà e di protezione dei richiedenti l'asilo all'interno dell'UE.

4. L'immigrazione in Italia. Cenni.

Solo recentemente la realtà dell'immigrazione ha interessato l'Italia, Paese di forte emigrazione per oltre un secolo. L'immigrazione straniera in Italia, invero, è aumentata in modo progressivo a partire dagli anni Settanta, quando i flussi migratori, lungi dal cessare, cominciarono a dirigersi anche verso i Paesi dell'Europa meridionale. Si trattò, comunque, di ingressi non voluti, non programmati, e successivamente in gran parte regolarizzati dai pubblici poteri. A partire dagli anni Ottanta il flusso migratorio italiano si è nettamente invertito e l'Italia si è trasformata da terra di emigrazione in terra di immigrazione. Tuttavia all'inizio si è trattato soltanto di un modesto flusso di tunisini stabilitisi sulle coste siciliane. Ma dalla fine di quel decennio il fenomeno è divenuto

rilevante, interessando prevalentemente persone provenienti dall’Africa settentrionale e occidentale. Negli anni Novanta, inoltre, l’apertura dei confini dell’Est europeo ha favorito i movimenti migratori dai Paesi di quell’area. Di recente, l’aumentato livello del lucroso mercato del lavoro nero, che accoglie manodopera straniera disposta a svolgere le attività rifiutate dagli italiani (i cosiddetti lavori delle “tre d”: *dirty, dangerous, demanding*), associato all’andamento demografico negativo, ha reso ormai l’Italia una delle mete definite di insediamento stabile.

È interessante rilevare una caratteristica peculiare del fenomeno migratorio in Italia, consistente in una notevole eterogeneità nelle provenienze degli immigrati, laddove nell’Europa centro-settentrionale, in conseguenza dei precedenti regimi coloniali, i Paesi di provenienza erano costituiti prevalentemente dalle ex colonie. Si tratta di un dato costante negli anni che sembra ormai caratterizzare in maniera strutturale l’immigrazione in Italia e che per questo induce a parlare di un modello migratorio *sui generis* soprattutto se rapportato ad un contesto mondiale nel quale sono pochi i Paesi in cui si assiste ad una tale diversificazione di nazionalità.

Non v’è dubbio che, tra le sfide epocali che l’Italia è chiamata ad affrontare, quella migratoria assume una rilevanza del tutto peculiare a motivo della collocazione geografica del nostro Paese: crocevia, da un lato, tra il bacino del Mediterraneo e l’Europa settentrionale e, dall’altro, tra Est e Ovest del mondo, l’Italia costituisce uno dei poli preferenziali d’immigrazione ed è esposta a continui tentativi di aggiramento delle misure nazionali ed europee volte a contenere e a regolamentare l’ingresso degli immigrati.

Per quanto riguarda la disciplina legislativa nazionale dell’immigrazione e gli interventi dei pubblici poteri in merito, in considerazione della complessità e della costante evoluzione del fenomeno in esame, si rimanda tale disamina a uno scritto specificamente dedicato solo a tale argomento. In tale sede, invece, si ritiene opportuno soffermarsi sul ruolo dell’UNHCR soprattutto in relazione alla protezione dei rifugiati ed al diritto d’asilo, che è tra i diritti fondamentali dell’uomo riconosciuto dall’articolo 10, III comma, della Costituzione italiana allo straniero al quale sia impedito nel suo

paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

5. La protezione dei rifugiati e il ruolo dell'UNHCR

Come già accennato in precedenza,¹⁷ anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello *status* di rifugiato. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano generalmente repressi le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione. Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge 722/1954) ed è regolato essenzialmente da fonti di rango UE.

Il rifugiato è dunque un cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese. Può trattarsi anche di un apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e, per le stesse ragioni, non può o non vuole farvi ritorno. La protezione di rifugiati, sfollati e apolidi rappresenta proprio il cuore del mandato dell'UNHCR.

Tale organizzazione sorge all'indomani della II Guerra mondiale, quando movimenti forzati di popolazione senza precedenti nella storia del XX secolo ridisegnano il volto degli Stati. Si tratta di una situazione che rende sempre più necessaria la costituzione di una struttura sovranazionale mondiale preposta all'organizzazione dell'assistenza dei rifugiati che realizzi interventi di carattere umanitario e apolitico. Per tali motivi, il 14 dicembre 1950 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituisce l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Rifugiati (UNHCR), un'organizzazione sovranazionale le cui attività, come sancito dall'art. 2 del suo Statuto,

¹⁷ Vedi *supra*, nota 1.

non hanno alcun carattere politico ma fini umanitari e sociali.¹⁸ L'UNHCR iniziò a operare il 1° gennaio 1951 e pochi mesi dopo, una Conferenza di plenipotenziari delle Nazioni Unite approvò la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati, pilastro normativo sul quale si fonda il “sistema di protezione internazionale dei rifugiati”.

Tale Convenzione è il primo accordo internazionale che introduce la definizione generale del termine “rifugiato” e prescrive agli Stati contraenti alcuni standard minimi nel trattamento di coloro che sono stati riconosciuti come tali dalle autorità nazionali ai sensi della Convenzione. Una sorta di Costituzione dei rifugiati, quindi, che da una parte sancisce l'obbligo per costoro di rispettare le leggi e le regole del Paese di asilo e, dall'altra, impegna gli Stati a garantire loro un trattamento - come minimo - pari a quello degli stranieri legalmente residenti nel proprio territorio. L'articolo 1 della Convenzione definisce “rifugiato” colui che «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal paese di cui è cittadino e non può o non vuole, per tale timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole ritornarvi, per il timore di cui sopra»¹⁹.

Nel rispetto del disposto della Convenzione, è compito degli Stati stabilire le procedure da seguire per la determinazione dello status di rifugiato. L'UNHCR, come previsto dal suo mandato, collabora con i governi affinché questa procedura sia il più possibile equa ed efficiente. L'UNHCR esercita una funzione di controllo sul rispetto degli obblighi sanciti nella Convenzione e, se necessario, interviene per garantire che i

¹⁸ Per approfondimenti vedi www.unhcr.it.

¹⁹ Tale definizione, in origine, non era volta a gestire le questioni umanitarie internazionali in termini globali e in una prospettiva di lungo periodo, quanto piuttosto ad affrontare le specifiche difficoltà del periodo postbellico. In coerenza con tale impostazione, essa da una parte risultava applicabile esclusivamente alle persone in fuga per effetto di eventi verificatisi prima del 1° gennaio 1951 (limitazione temporale) e, dall'altra, rimetteva ai singoli Stati contraenti la scelta di applicarla solo alle persone in fuga per effetto di eventi avvenuti in Europa (limitazione geografica). Oggi, la limitazione temporale è stata universalmente abolita grazie all'adozione del Protocollo del 1967. La limitazione di carattere geografico, invece, è ancora applicata da pochissimi Paesi.

richiedenti asilo aventi diritto ottengano lo *status* di rifugiati e non siano rimpatriati forzatamente in Paesi dove le loro vite potrebbero essere a rischio.

L'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, infatti, impone agli Stati contraenti di «non espellere o respingere - in qualsiasi modo - un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche». Tale principio di non respingimento (*non-refoulement*) è stato incluso in maniera esplicita o implicita nelle norme delle Costituzioni nazionali e delle leggi sugli stranieri di vari Stati. Inoltre, rientrando nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario, il principio di non respingimento ha carattere vincolante per tutti i paesi.

In origine, le attività di protezione e assistenza dell'UNHCR avrebbero dovuto essere svolte per soli tre anni, tempo stimato sufficiente dagli Stati per trovare soluzioni all'elevato numero di rifugiati generato dalle devastazioni della II Guerra mondiale. Tuttavia, gli esodi di massa non cessarono, anzi, sono diventati un fenomeno persistente su scala mondiale e il problema dei rifugiati è divenuto una situazione strutturale della comunità internazionale contemporanea. In ragione del mutato contesto in cui si è trovato a operare nel corso della sua storia, l'UNHCR ha garantito protezione, estendendo il proprio mandato originario, a nuove categorie di persone. È il caso degli apolidi e degli sfollati interni, i quali non avevano mai avuto prima un'organizzazione sovranazionale che si dedicasse in maniera sistematica alla loro tutela.

Le persone di competenza dell'UNHCR, dunque, oggi sono circa 68,5 milioni. Si tratta di rifugiati che hanno chiesto protezione in paesi stranieri e di persone che rientrano nel proprio Paese d'origine dopo un periodo, a volte molto lungo, di esilio all'estero. In questo numero sono inclusi anche gli sfollati all'interno del proprio stesso Paese (che non rientravano - come accennato - nel mandato originario dell'UNHCR ma di cui l'Agenzia si occupa dal 1972) e le persone apolidi (che dal 1974 rientrano anch'esse sotto il mandato dell'UNHCR).²⁰

²⁰ Per approfondimenti vedi www.unhcr.it.

Con riferimento alla distinzione tra le diverse categorie di persone costrette a lasciare i propri paesi di origine, ricordiamo che oggi non è più così facile distinguere nettamente - ad esempio - i rifugiati dai migranti per motivi economici. I moderni flussi migratori, infatti, sono flussi “misti”, composti cioè sia da rifugiati (che fuggono da guerre e gravi violazioni dei diritti umani) sia da “migranti economici” in viaggio alla ricerca di migliori prospettive di vita. Spesso poi le due condizioni si sovrappongono oppure mutano durante il periodo della migrazione. Cioè, può senz’altro accadere che una persona che abbia iniziato il proprio cammino come “migrante economico” si trovi successivamente a diventare, per una serie di questioni complesse e contingenti, un “rifugiato”. Ciò premesso, il *rifugiato* è considerato, ai sensi dell’articolo 1.A della Convenzione di Ginevra del 1951, come colui che si trova fuori del paese di cui è cittadino o, nel caso degli apolidi, in cui ha residenza abituale, e non vuole o non può farvi ritorno a causa del fondato timore di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. L’*apolide*, invece, è - secondo quanto sancito dalla apposita Convenzione del 1954 - colui «che nessuno Stato considera come suo cittadino in base al proprio ordinamento». Di regola, può definirsi apolide qualsiasi persona priva di cittadinanza fin dalla nascita (e che non ne abbia acquisita una) oppure che, avendone una, ne è stata privata (ad esempio, in seguito ad eventi politici o bellici).²¹ Il concetto di *sfollato*, o IDP (*Internally Displaced Person*), è spesso confuso con quello di rifugiato. Gli sfollati sono persone costrette a lasciare le loro case per motivi simili ai rifugiati, come lo scoppio di conflitti armati o l’esistenza di gravi violazioni dei diritti umani. Tuttavia, a differenza di questi ultimi, gli sfollati non hanno attraversato un confine internazionale per cercare aiuto in un altro Stato, ma si sono spostati all’interno

²¹ Nel periodo tra le due guerre mondiali furono molti gli sforzi mirati a codificare tale fenomeno. È però soltanto nel 1949 che, di fronte a milioni di rifugiati e apolidi che ancora vagavano in un’Europa devastata dalla guerra, le Nazioni Unite nominarono un comitato con l’incarico di valutare la preparazione di una convenzione relativa allo status internazionale dei rifugiati e degli apolidi. Si giunse, così, alla stesura di due diverse Convenzioni: la già citata Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e la Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi. Nel 1961 ci fu poi la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia. Nel 1974, l’Assemblea Generale dell’ONU ha richiesto all’UNHCR di fornire assistenza legale anche a questa categoria di persone e nel 1996 ha incaricato l’Agenzia di ampliare il suo ruolo anche alla prevenzione e alla riduzione del fenomeno dell’apolidia.

del loro stesso paese.²²

Ecco dunque che l'UNHCR, in base al mandato conferito dalle Nazioni Unite, ha il compito di garantire protezione internazionale e assistenza materiale alle persone di propria competenza. Nel garantire tale protezione, compito primario dell'UNHCR è assicurare che gli Stati rispettino i propri obblighi internazionali in materia. L'assistenza materiale, invece, consiste nel garantire beni e servizi di prima necessità come acqua, cibo, assistenza sanitaria e alloggi. Inoltre, l'assistenza comprende: trasporti per le persone, materiali (coperte, indumenti, medicinali, infrastrutture, utensili vari) e interventi di carattere sociale (assistenza psicologica, sociale, istruzione, formazione professionale). Tra i vari obiettivi dell'UNHCR, uno dei più importanti è anche quello di cercare soluzioni durevoli che aiutino i rifugiati a ricostruire le loro vite in condizioni di pace e dignità. La prima e la più auspicabile tra queste soluzioni è il rimpatrio volontario nei paesi di origine dei rifugiati. Nel caso in cui le condizioni che avevano spinto i rifugiati alla fuga non siano cambiate, l'UNHCR persegue due alternative: l'integrazione nei paesi in cui i rifugiati hanno trovato asilo o il reinsediamento, cioè il trasferimento del rifugiato in uno Stato terzo.

Con riferimento al ruolo di UNHCR in Italia, specifichiamo che l'Ufficio Regionale dell'UNHCR di Roma coordina le attività dell'Agenzia in Italia, Cipro, Malta, Portogallo, Spagna, San Marino e Santa Sede. In Italia, l'UNHCR lavora con le istituzioni competenti e con la società civile affinché sia garantita la protezione dei rifugiati e degli apolidi; fornisce supporto al governo e alle altre autorità competenti nel rafforzare la legislazione in materia di asilo, assicurandosi che le politiche, le leggi e le prassi attuative siano in linea con gli standard internazionali, anche attraverso attività di formazione, *capacity building* e supporto tecnico. Nello specifico, le attività di protezione di UNHCR Italia si focalizzano principalmente sulle seguenti aree: accesso

²² L'UNHCR si occupa anche di questa categoria di persone, pur se in origine non aveva un mandato specifico in tal senso. Oggi, in riconoscimento dell'esperienza e delle competenze maturate in tale ambito, l'Agenzia è diventata un attore chiave nel nuovo "*cluster approach*" volto a migliorare l'assistenza e la protezione degli sfollati, attraverso la collaborazione con decine di organizzazioni internazionali governative e non. Nel corso della sua storia, inoltre, l'UNHCR si è talvolta occupato di vittime di disastri naturali, generalmente considerate anch'esse parte degli sfollati: tale coinvolgimento è avvenuto in circostanze di eccezionale gravità.

al territorio e individuazione delle vulnerabilità; procedura per il riconoscimento della protezione internazionale; accoglienza; gruppi vulnerabili; protezione di bambini e adolescenti; soluzioni durevoli; riduzione dell'apolidia.²³ Inoltre, l'UNHCR è impegnato in Italia a far conoscere i temi legati al diritto d'asilo e ai rifugiati attraverso iniziative di sensibilizzazione, organizzazione e partecipazione ad eventi e incontri, produzione di materiali e campagne. L'UNHCR svolge anche attività di orientamento ai servizi del territorio, informativa socio-legale e supporto per le persone sotto il proprio mandato; progetti di ricerca; raccolta ed elaborazione dati; attività specifiche intorno a emergenze strategiche e prioritarie. Il suo ruolo dunque è di assoluta rilevanza. Da febbraio 2018 il nuovo Rappresentante regionale per il Sud Europa dell'UNHCR è Pedro Felipe Camargo, che abbiamo avuto il piacere di ospitare a Lecce per un seminario in data 15 novembre 2018.

6. Considerazioni conclusive.

Il fenomeno dell'immigrazione, come abbiamo avuto modo di vedere, ha ormai acquisito in Europa caratteristiche strutturali e non coinvolge più soltanto i Paesi storicamente meta di flussi di immigrati. Anche l'Italia, per oltre un secolo Paese di forte emigrazione, è ormai completamente interessata dalla realtà dell'immigrazione. Tra le sfide epocali che l'Italia è chiamata ad affrontare, quella migratoria assume una rilevanza del tutto peculiare a motivo della collocazione geografica del nostro Paese. Questa sfida, come già detto nell'*incipit* di questo scritto, è una delle più complesse e difficili da governare del mondo contemporaneo. Ne sia prova che in Italia, si continua a modificare - ma senza mai affrontare i veri nodi della questione - la disciplina in materia. L'auspicio è che le molteplici problematiche indubbiamente esistenti vengano affrontate in maniera esauriente, pervenendo a un quadro normativo organico che tenga conto della presenza, numerosa e rilevante, degli immigrati nel nostro Paese e della necessità che sia data loro una reale possibilità di integrazione. L'integrazione, infatti è la vera scommessa di ogni politica dell'immigrazione nel XXI secolo. Qualsiasi riforma

²³ Per approfondimenti vedi www.unhcr.it.

che venga fatta, dunque, raggiungerà i suoi scopi soltanto se, attraverso una regolamentazione razionale del fenomeno in esame, favorirà un'equilibrata integrazione degli stranieri nella nostra comunità, nel rispetto dei diritti e dei doveri di ciascuno.