

---

**ADiM BLOG**

**Marzo 2022**

**EDITORIALE**

---

*La crisi umanitaria ucraina tra geopolitica  
e nuove frontiere dell'asilo*

*Giuseppe Terranova*

Docente a contratto di Geografia Politica ed Economica

Università della Tuscia

Nell'evoluzione del sistema internazionale dell'asilo, ci sarà un prima e un dopo l'invasione russa dell'Ucraina? È la domanda che viene da porsi osservando i tanti *senza precedenti* che si registrano nella gestione della più colossale emergenza umanitaria e geopolitica che l'Europa abbia mai conosciuto dal Secondo dopoguerra. A poco più di un mese dall'inizio del conflitto, il 25% dei 44 milioni di abitanti dell'Ucraina è stato costretto a lasciare la propria casa. È una cifra superiore alla somma di quelle rilevate negli otto anni di [conflitti balcanici](#) (dalla Bosnia al Kosovo). Si tratta di oltre 11 milioni di persone suddivise in due grandi categorie.

Una parte, [6,5 milioni](#), ha trovato una qualche forma di protezione dentro i confini ucraini e rappresenta oggi il 12% degli sfollati interni nel mondo. Sono secondi soltanto ai [siriani \(6,6 milioni\)](#) che, però, hanno raggiunto tale amaro record dopo oltre dieci anni di guerra civile.

Agli sfollati interni, si aggiungono oltre 3,8 milioni di ucraini, per lo più donne e bambini, rifugiati all'estero. La maggioranza si trova nei Paesi limitrofi: Polonia (2,7 milioni), Romania (563 mila), Moldavia (375 mila), Ungheria (330 mila), Slovacchia (261 mila). Ma sono in netto aumento gli arrivi nel resto d'Europa. L'Italia, ad esempio, ne ha accolti più di 72 mila.

### *Un'emergenza senza precedenti?*

Pochi credevano nello scoppio di una guerra nell'Europa del Terzo Millennio, assai meno immaginavano una reazione unitaria e innovativa dell'UE alla crisi umanitaria che essa sta producendo. Nella gestione delle emergenze lungo la frontiera mediterranea, avevamo conosciuto un'Unione Europea impregnata di egoismi e contrapposizioni nazionali. Con gli Stati membri impegnati a dividersi sull'interpretazione e l'applicazione della normativa europea (es. la Convenzione di Dublino) ed internazionale (es. la Convenzione di Ginevra del 1951) fino al punto da [congestionare il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo](#). In questo scenario, l'UE assomigliava all'immagine di uno specchio in frantumi che l'invasione russa dell'Ucraina sembra d'un tratto aver ricomposto. Non sappiamo fino a quando. Difficile prevedere se si tratti di una parentesi o dell'inizio di un nuovo corso. Di certo assistiamo a un complesso di iniziative senza precedenti.

Domenica 27 febbraio, 72 ore dopo l'inizio dell'invasione russa in Ucraina, al Consiglio straordinario Giustizia e Affari Interni ha trovato ampio consenso la proposta di applicare, per la prima volta nella storia, la direttiva [2001/55/CE](#) sulla protezione temporanea. È uno strumento giuridico introdotto a causa del conflitto di fine anni Novanta nei Balcani, finora mai attivato, che nell'ordinamento italiano è stato recepito con il [d.lgs. 85 del 2003](#). La direttiva 2001/55/CE è stata attuata con la decisione del [Consiglio europeo del 4 marzo](#) e in Italia con il DPCM del 29 marzo, adottato ai sensi dell'[art.20 del Testo Unico sull'immigrazione](#).

La direttiva dispone, esclusivamente nei casi di *afflusso massiccio di sfollati*, per non sovraccaricare il sistema di asilo europeo, la possibilità di concedere una protezione temporanea semestrale prorogabile fino a [due anni](#). Rispetto alle procedure previste per ottenere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, l'ottenimento della protezione temporanea è immediato, non richiede che le singole domande vengano valutate dalle autorità nazionali preposte. È sufficiente un documento che attesti la nazionalità di origine. I beneficiari, nel caso in questione gli ucraini, potranno comunque richiedere lo status di rifugiato o altre forme di protezione internazionale.

La direttiva 2001/55/CE con l'immediato accesso alla protezione temporanea riconosce, tra le altre possibilità, quella di esercitare nei Paesi ospitanti attività di lavoro subordinato o autonomo. È un ulteriore fondamentale elemento di novità rispetto al recente passato. La [letteratura scientifica internazionale](#) ha, infatti, ampiamente documentato che a differenza degli immigrati economici, i rifugiati e i richiedenti asilo sono spesso penalizzati da limitazioni normative nazionali che ne ostacolano la [partecipazione al mercato del lavoro](#). Si stima, ad esempio, che nell'UE, a parità di competenze, il rischio disoccupazione per i rifugiati sia superiore del 22% rispetto agli [immigrati economici](#). E più è lungo il loro periodo di disoccupazione, minore sarà la probabilità di trovare un impiego, soprattutto aderente alle rispettive

competenze professionali, che nell'attesa si [deteriorano](#).

Gli sfollati ucraini potrebbero rappresentare, se non l'inizio di un nuovo corso, quanto meno l'eccezione a questa regola prevalente nella storia recente del rapporto tra immigrazione umanitaria e mercato del lavoro. Merito della direttiva 2001/55/CE ed anche di alcuni specifici fattori geopolitici e geoeconomici.

Gli sfollati ucraini possono circolare liberamente nello spazio europeo e stabilirsi nei Paesi UE che più rispondono alle loro esigenze personali e professionali. A differenza dei richiedenti asilo, non sono vincolati, come previsto dal Regolamento di Dublino, a rimanere nello Stato di primo approdo nell'attesa di ricevere una risposta alla propria domanda di protezione.

I Paesi limitrofi alla zona di conflitto sono in crescita economica e registrano un'elevata domanda di manodopera straniera. La Polonia, che oggi ospita il più alto numero di sfollati ucraini, ha un tasso di disoccupazione del 2,9%, al di sotto della media dell'Unione Europea. Secondo [l'International Migration Outlook 2020](#), negli ultimi anni l'economia polacca ha attirato, rispetto ai partner UE, il maggior numero di immigrati economici, molti dalla vicina Ucraina.

Gli sfollati ucraini possono, inoltre, fare affidamento alla diaspora dei loro connazionali in Europa, ma anche nel resto del mondo. Dopo la Polonia, è, ad esempio, il [Canada](#) ad ospitare la più numerosa comunità di ucraini (1,3 milioni) su scala globale, seguono Stati Uniti (1 milione), Brasile (900 mila), Germania (300 mila), Italia (235 mila). Questo diffuso e radicato network transnazionale di ucraini ha favorito il movimento spontaneo degli sfollati nei Paesi in cui hanno potuto contare sull'ospitalità di parenti e amici, che di certo faranno la loro parte per favorirne l'inserimento scolastico e lavorativo. È una vera e propria *ridistribuzione naturale* degli sfollati, come l'ha definita l'Alto Commissario dell'UNHCR Filippo Grandi. La diaspora ucraina nel mondo ha già dimostrato di essere solidale con i propri connazionali all'indomani dell'invasione russa della Crimea nel 2014. All'epoca centinaia di migliaia di sfollati ucraini cercarono rifugio all'estero. Come ha notato [Hanne Beirens](#) del Migration Policy Institute di Washington, dopo l'annessione russa della Crimea, molti ucraini sono emigrati altrove, ma meno di 35 mila hanno fatto domanda d'asilo nel Paese ospitante. La netta maggioranza non ha chiesto lo status rifugiato, sia perché la rete dei conoscenti si è preoccupata di sponsorizzare la loro integrazione, sia per la loro capacità di integrarsi nel mercato del lavoro.

La popolazione ucraina ha un alto [livello di istruzione e formazione](#), con un'elevata specializzazione in settori strategici, dalla ricerca scientifica all'hi-tech. Il Paese ospita 2.500 strutture mediche pubbliche coinvolte nell'esecuzione di studi internazionali, con una [media annua](#) di 550 sperimentazioni. Vanta una fiorente comunità di start-up e software house. Sono ucraini leader globali nella realizzazione di videogame come la GSC Game World. Ed è nato a Kiev, anche se americano d'adozione, Jean Koum che, con Brian Acton, ha fondato *WhatsApp*. Sono anche questi fattori che potrebbero agevolare il processo di inserimento degli sfollati ucraini nel tessuto occupazionale dei Paesi ospitanti.

La gestione e l'accoglienza degli sfollati ucraini ha una potente valenza geopolitica globale. Non è solo una questione umanitaria europea. Riconoscere o negare loro ospitalità segna un *limes*, una chiara presa di posizione nello scacchiere internazionale che l'invasione russa dell'Ucraina sta ridisegnando. C'era questo messaggio dietro la citazione di Giovanni Paolo II, *non abbiate paura*, rivolto ai profughi ucraini dal Presidente degli Stati Uniti, Joe Biden, nel suo discorso del 26 marzo al Palazzo Reale di Varsavia. Le iniziative annunciate dal Presidente americano nel viaggio in Europa per rafforzare la sua leadership, sono cominciate con l'annuncio dell'apertura degli USA ad accettare centomila profughi ucraini e stanziare un miliardo di dollari all'UE per gestire l'emergenza umanitaria. Un gesto più che simbolico. Nel 2021 gli USA hanno accolto un totale di 11.400 rifugiati. È una inversione di tendenza rispetto alle crescenti restrizioni all'ingresso dei nuovi arrivati che gli USA hanno applicato dall'inizio del XXI secolo, in particolare dagli attentati alle Torri Gemelle del 2001. Il sia pur incompleto sopracitato elenco di *senza precedenti* può rappresentare una buona notizia per gli sfollati ucraini. Sul medio-lungo periodo, questo potrebbe, tuttavia, non bastare a evitare divisioni e contrapposizioni tra i Paesi ospitanti, a discapito dei più fragili.

### ***Effetto Ucraina sul sistema internazionale dell'asilo?***

La direttiva 2001/55/CE ha introdotto novità rilevanti e senza precedenti, ma ha il limite di rimandare la protezione temporanea degli sfollati nell'UE al coordinamento tra gli Stati membri. I Paesi prossimi all'area di conflitto, come la Polonia, [supportati dalla Germania](#), hanno già chiesto ai partner UE solidarietà e condivisione del numero dei nuovi arrivati. Si ritrovano, a parti inverse, nelle medesime condizioni di Grecia e Italia nel triennio 2014/2015/2016, quando la pressione migratoria era sulla frontiera mediterranea dell'Europa. Sappiamo com'è andata. Forse questa volta, vista l'onda emotiva della tragedia ucraina, si individueranno [soluzioni pratiche condivise](#). Tuttavia, per far sì che la storia non si ripeta, sul lungo periodo sono consigliabili strumenti di *governance* globale che assegnino all'UNHCR nuovi strumenti decisionali e finanziari. Dagli studi internazionali in materia e dalle buone pratiche del passato promosse dalle Nazioni Unite, arrivano alcune indicazioni.

Nel 1997 la Commissione di massimi esperti internazionali di diritto e politiche d'asilo, presieduta dal Prof. [James C. Hathaway](#) dell'Università del Michigan, individuò i limiti del sistema globale di accoglienza dei rifugiati imperniato sulla Convenzione di Ginevra del 1951 e avanzò alcune possibili soluzioni. Emerse, in particolare, che nella gestione delle crisi umanitarie una delle maggiori criticità riguardava la mancanza di un meccanismo globale efficace che garantisse l'equa redistribuzione degli sfollati su scala internazionale. Si notò, come accade oggi nella gestione dell'emergenza ucraina, che in queste circostanze ci sono Stati chiamati ad accogliere troppi rifugiati perché limitrofi alla zona di conflitto e Stati che ne accolgono troppo pochi. Per superare

questo limite, la Commissione Hathaway propose di elaborare un dispositivo di redistribuzione internazionale, attivabile, sotto l'egida dell'UNHCR, soprattutto nei casi di afflusso massiccio di sfollati. Questo strumento intendeva bilanciare lo squilibrio nella redistribuzione dei richiedenti protezione, istituendo *safe heavens* dove chiedere asilo in piena sicurezza. D'altronde, [fin dai tempi antichi](#), il termine asilo afferisce a un luogo specifico, sacro e inviolabile. Adibiti a questa funzione potevano essere i Paesi di primo asilo ma anche i campi profughi UNHCR in prossimità delle zone di guerra oppure *hub* internazionali riconosciuti come *porti sicuri umanitari* dove trovare assistenza e protezione nell'attesa di una redistribuzione organizzata dalle Nazioni Unite verso gli Stati che, in via preventiva e non mentre il conflitto è in corso, avevano dato la loro disponibilità ad accoglierne una parte. Una proposta che, negli anni, ha trovato il consenso anche da parte di esperti che non facevano parte della Commissione Hathaway, come ad esempio, Guy S. Goodwin-Gill e Michael S. Teitelbaum.

La soluzione avanzata dalla Commissione Hathaway si basava su un complesso di buone pratiche promosse dalle Nazioni Unite in passato: in particolare nel caso dei *boat people* vietnamiti. Nel 1976, la vittoria dei Vietcong e la ritirata dell'esercito USA causarono una gravissima emergenza profughi in Vietnam. Il governo di Hanoi unificò il Paese col nome di Repubblica socialista del Vietnam. Gli oppositori che riuscirono a sottrarsi ai *campi di rieducazione* cercarono rifugio all'estero. Vennero ribattezzati *boat people* e ospitati nei Paesi del Sudest asiatico. Con il loro numero, aumentò anche l'ostilità delle popolazioni degli Stati ospitanti. Uno scenario complicato dal fatto che nessuno dei Paesi di primo approdo della regione aveva aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 o al Protocollo del 1967. A fine giugno 1979, Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia avvertirono la comunità internazionale di non volere più accettare nuovi arrivi. In risposta, il Segretario generale dell'Onu Kurt Waldheim convocò a Ginevra, in luglio, una conferenza internazionale sulla crisi umanitaria nel Sudest asiatico, cui aderirono 65 governi. Si stabilì una netta distinzione tra il luogo in cui valutare le domande di asilo e quello in cui accogliere gli aventi diritto. L'iniziativa consentì di evitare un'*escalation* della crisi sulla base del seguente schema: asilo temporaneo nella regione, in cambio della garanzia di un successivo reinsediamento permanente nei Paesi terzi. Il patto siglato sotto l'egida delle Nazioni Unite venne rispettato. I reinsediamenti, su scala internazionale, furono eseguiti senza soluzione di continuità fino alla metà degli anni Novanta.

Questa esperienza del passato, così come la proposta avanzata dalla Commissione Hathaway nel 1997 hanno trovato poco spazio nella gestione delle recenti crisi umanitarie. Oggi potrebbero tornare di attualità.

I milioni di sfollati ucraini si aggiungono agli 82,4 milioni (in maggioranza accolti da Paesi meno sviluppati) registrati dall'UNHCR nel 2020, mai così tanti dal Secondo dopoguerra. Sono cifre in costante aumento e i conflitti che li producono tendono, rispetto al passato, a prolungarsi nel tempo. La maggioranza dei rifugiati nel mondo

rientra nella categoria dei *protracted*, cioè quelli costretti a vivere lontano da casa da almeno 5 o più anni. Secondo l'Overseas Development Institute (ODI) di Londra, tra il 1978 e il 2014, l'80% delle emergenze umanitarie si è risolta dopo 10 o più anni e solo 1 su 40 nell'arco di tre anni. Il conflitto in Somalia, ad esempio, va avanti da oltre trent'anni, quello in Siria da 11 anni. È, inoltre, maggiore la frequenza con cui si verificano nuove situazioni drammatiche o si riacutizzano crisi già in corso (es. Burundi, Congo, Repubblica Centrafricana, Sud Sudan, Venezuela, Yemen, etc.).

Questo fa sì che persino crisi regionali abbiano progressivamente conseguenze su scala globale. Richiedono sempre più strumenti di *governance* internazionale. Come più volte sottolineato dall'Alto Commissario dell'UNHCR, Filippo Grandi, siamo testimoni di una realtà nuova che ci dimostra come gli esodi forzati, oggi, sono più diffusi e più duraturi.

La tragedia degli sfollati ucraini può essere l'occasione per rivitalizzare e aggiornare lo spirito che, all'indomani della Seconda Guerra mondiale e del sacrificio delle vittime dei totalitarismi europei, portò alla nascita dell'attuale sistema internazionale dell'asilo. La Convenzione di Ginevra del 1951 fu il simbolo della rinascita post-bellica. Venne applicata all'indomani dell'invasione sovietica di Budapest nel 1956. All'epoca, oltre 200 mila ungheresi furono costretti a lasciare nottetempo la madrepatria per chiedere rifugio in Austria e in Jugoslavia. E da lì, nel giro di pochi mesi, furono redistribuiti in Australia, Brasile, Stati Uniti e Tunisia.

**Per citare questo contributo:** G. TERRANOVA, *La crisi umanitaria ucraina tra geopolitica e nuove frontiere dell'asilo*, ADiM Blog, Editoriale, marzo 2022.