
ADiM BLOG

Febbraio 2022

EDITORIALE

La guerra in Ucraina: verso una nuova crisi dei rifugiati?

Mario Savino

Professore Ordinario, Università della Tuscia

&

Francesco Luigi Gatta

Ricercatore, Università della Tuscia

Democrazia contro autocrazia. Libertà contro censura. Pace contro guerra. Questa contrapposizione sembra essere, finora, la cifra distintiva del conflitto in Ucraina. Una dicotomia così netta da facilitare l'identificazione di noi europei nel popolo ucraino in lotta e indurre le istituzioni dell'Unione a destinare per la prima volta [risorse del bilancio comune a spese belliche](#). Siamo probabilmente di fronte a un momento storico, che potrebbe aiutare l'Europa a riscoprire la sua identità smarrita, attualizzando il significato di quel momento fondativo rappresentato dalla caduta, ormai più di trent'anni fa, del Muro di Berlino.

Intanto, però, al quinto giorno di ostilità, il numero di sfollati giunti in Europa [supera già il mezzo milione](#). Mentre gli uomini tra i 18 e i 60 anni sono chiamati a imbracciare le armi per difendere l'Ucraina dall'aggressione russa, le donne e i bambini fuggono verso l'Unione in cerca di protezione. Al ritmo di centomila al giorno. Alla frontiera con la Polonia, si registrano code di 15 km, con 40 ore di attesa. Si va, dunque, verso una nuova crisi dei rifugiati in Europa, ad appena sette anni da quella innescata dalla guerra in Siria?

Le premesse di una nuova crisi

Almeno quattro fattori inducono a pensare che questa crisi possa essere addirittura peggiore di quella del 2015.

Il primo è la geografia. Tra la Siria, principale Paese di origine dei flussi del 2015, e la Grecia,

primo Stato membro di approdo, si frappongono 1500 km di penisola anatolica, con la Turchia a fare da cuscinetto, impegnata da marzo 2016 nel ruolo di “guardiana” dei confini europei in cambio di lauti finanziamenti e un importante mezzo di pressione politica. Per ottenere protezione, i siriani giunti in Grecia dovettero proseguire il viaggio verso i Balcani, attraversando un dedalo di frontiere severamente controllate. L’Ucraina, invece, confina direttamente con quattro Stati membri dell’Unione (Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania) e per raggiungere Berlino dalle sue regioni orientali bastano 10 ore di auto.

Il secondo elemento differenziale sta nei numeri. La Siria nel 2014 aveva 19 milioni di abitanti (2 milioni erano già fuggiti nei primi anni di guerra civile, cominciata nel 2011): secondo [stime dell’UNHCR](#), dei 6,6 milioni di rifugiati siriani (cui si aggiungono 6,7 milioni di sfollati interni) soltanto 1 milione è arrivato in Europa, mentre gli altri 5,5 milioni sono rimasti nei Paesi limitrofi (ben 3,6 milioni in Turchia). L’Ucraina di oggi ha invece ben 44 milioni di abitanti con una diffusa propensione a viaggiare verso Ovest, come conferma la diaspora già radicata in molti Paesi europei. Secondo una [prima proiezione](#), il conflitto potrebbe provocare dai 3 ai 5 milioni di sfollati, metà dei quali destinati ad arrivare nella sola Polonia. Per comprendere le proporzioni, basti ricordare che l’Unione nel suo complesso ospita attualmente 2,6 milioni di rifugiati (1,2 dei quali in Germania).

Un terzo fattore è l’esenzione dell’Ucraina dal visto di ingresso, che l’Unione invece prevede per tutti gli altri Paesi di origine dei rifugiati. I cittadini ucraini possono entrare in Europa e soggiornarvi fino a 90 giorni senza visto. In passato, l’esplosione di guerre ha portato gli Stati membri a reintrodurre temporaneamente l’obbligo di visto o a frapporre impedimenti amministrativi alla frontiera esterna. Questa volta, però, non sembra andare così. Per l’ingresso in Schengen servirebbero un passaporto e altri requisiti (dai documenti che dimostrino la sufficienza dei mezzi di sostentamento all’assenza di segnalazione nel SIS). Ma i Governi degli Stati membri frontaliere – tre dei quali appartenenti al c.d. Gruppo di Visegrad – hanno già dichiarato di aver “rilassato” i controlli sui passaporti, sul test Covid-19 negativo e persino sugli [animali domestici](#): una inattesa gara di disponibilità ad accogliere “questi” sfollati (ucraini) da parte di governi altrimenti ostili ai rifugiati.

Un quarto elemento di complicazione deriva dalla debolezza dei sistemi di asilo nei Paesi di Visegrad. Quei governi hanno adottato, negli anni, misure legislative e amministrative che hanno portato allo smantellamento pressoché completo dei rispettivi sistemi di accoglienza. La Polonia dispone, nei suoi centri di accoglienza per richiedenti asilo, di 2 mila posti complessivi. L’Ungheria non ha più norme che permettano di chiedere asilo, se non presso le ambasciate ungheresi in Paesi terzi. Perciò, dopo aver ricevuto il primo soccorso umanitario – per organizzare il quale la Polonia pare aver chiesto a Frontex quel supporto che tuttora rifiuta al confine con la Bielorussia – i profughi dovranno proseguire il loro viaggio per ricevere protezione. Si aprirà, così, uno scenario ancor più problematico. Centinaia di migliaia (se non milioni) di persone in fuga dall’Ucraina, sommariamente identificate alle frontiere esterne senza adeguati controlli di sicurezza e sanitari, cominceranno ad attraversare il cuore dell’Europa per raggiungere la Germania e gli altri Stati membri in grado di accoglierli. Lo spettro dei rischi si estende al versante sanitario: solo un terzo della popolazione ucraina è vaccinata contro il Covid e molti profughi hanno condiviso rifugi sotterranei e mezzi di trasporto sovraffollati. Movimenti incontrollati di questo tipo potrebbero infliggere il “colpo di grazia” a quello spazio Schengen che proprio dal 2015 attraversa una profonda crisi.

La risposta dell'Unione: i "vantaggi" della direttiva del 2001 sulla protezione temporanea

Sembra essere chiaro, questa volta, che, per evitare uno *tsunami* esiziale per lo spazio Schengen, occorrerà uno sforzo europeo coordinato. Il [Consiglio straordinario di giustizia e affari interni dell'Unione, riunitosi domenica 27 febbraio](#), ha deciso, tra l'altro, di mobilitare risorse aggiuntive del [Meccanismo di protezione civile dell'Unione](#), al fine di assistere l'Ucraina e la Moldavia nelle operazioni di primo soccorso, e di attivare il dispositivo di coordinamento delle crisi a livello del Consiglio ([Integrated Political Crisis Response - IPCR](#)), offrendo il supporto di Frontex ed Europol per i controlli di sicurezza e le operazioni di registrazione alle frontiere esterne, ritenuti non rinunciabili. Ma l'aspetto più importante emerso dall'incontro riguarda l'ampio consenso ad attivare, per la prima volta nella storia dell'Unione, la [Direttiva 2001/55/CE](#) sulla protezione temporanea.

La direttiva prevede una forma di protezione temporanea, di durata semestrale ma prorogabile dal Consiglio fino a due anni (art. 4); il rilascio di un titolo di soggiorno (art. 8), con possibilità di accesso al sistema di istruzione e al mercato del lavoro (art. 12 e 14); obblighi di accoglienza (art. 13), accompagnati da un meccanismo di redistribuzione degli oneri (artt. 25-26), e di coordinamento nei trasferimenti (art. 26) (per una più ampia analisi, proprio in riferimento alla questione ucraina, v. [S. PEERS](#)).

Per poter essere attivata, la direttiva richiede anzitutto che venga accertato il requisito giuridico-fattuale che ne è alla base: l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati. Ciò deve avvenire con una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione. Il Parlamento è solo informato (art. 5). La Commissione può anche esaminare richieste provenienti dagli Stati membri (è quel che avvenne, senza successo, con Italia e Malta, le cui istanze vennero ignorate). La proposta della Commissione, inoltre, deve dettagliare i contorni della misura di protezione temporanea, dovendo indicare almeno i seguenti elementi: a chi si applicherà, a partire da quando e, sulla base di una stima, a quante persone (art. 5, par. 3). La proposta deve poi passare in Consiglio, necessitando della maggioranza qualificata per l'approvazione.

Quale sarebbe, dunque, il valore aggiunto della direttiva 2001/55/CE rispetto all'utilizzo delle norme esistenti?

Primo, la direttiva rappresenta l'unica normativa dell'Unione calibrata sulle situazioni di crisi umanitario-migratorie, vigente e pronta all'uso. Adottata per gestire le conseguenze umanitarie dei conflitti in Jugoslavia e Kosovo, la direttiva mira a offrire protezione temporanea a un numero consistente di sfollati in modo flessibile e coordinato: flessibile, perché evita gli appesantimenti burocratici legati alle procedure di asilo; coordinato, perché prevede un meccanismo solidaristico di condivisione degli oneri di accoglienza tra gli Stati membri. La Commissione nel 2020 ha avanzato una [proposta](#) per un Regolamento concernente "le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo", ma i negoziati sono ancora in corso e non vi sono i tempi per attendere.

Secondo, gli Stati membri ora in prima linea, in quanto geograficamente più esposti, sono i Paesi di Visegrad. In situazioni emergenziali, l'elevato numero di persone e la complessità delle procedure amministrative e giurisdizionali legate al riconoscimento della protezione su base individuale rendono difficile l'applicazione delle norme europee sull'asilo. Ciò vale, *a fortiori*, per i Paesi di Visegrad, che, come anticipato, hanno sistemi d'asilo molto carenti, se

non inesistenti. Per questo, l'Ungheria sembra orientata a non applicare agli ucraini la sua legge sull'asilo, bensì una sorta di protezione temporanea (c.d. permesso per tolleranza) e una misura analoga pare sia in discussione in Slovacchia. In queste condizioni, la direttiva del 2001 è probabilmente l'unica opzione per arrivare a una semplificazione amministrativa notevole, consentendo l'accoglienza e il riconoscimento di una serie di diritti a prescindere dalla procedura di esame individuale della domanda d'asilo (che tuttavia deve essere garantita: art. 17 della direttiva), ma anche per evitare una frammentazione su base nazionale degli *status* delle persone in arrivo.

Terzo, non applicare la direttiva del 2001 significherebbe dimenticare che la crisi dei rifugiati del 2015 fu, per l'Unione, anche e soprattutto una crisi amministrativa. L'afflusso di centinaia di migliaia di richiedenti asilo congestionò, in Italia e ancor più in Grecia, la macchina preposta all'esame delle richieste di asilo, nonché il lavoro delle corti chiamate a giudicare i ricorsi contro i dinieghi. L'allungamento dei tempi di decisione (fino a 2-3 anni, ma in Grecia anche oltre) ha, a sua volta, sovraccaricato i sistemi di accoglienza, incapaci di ospitare tutti gli aventi diritto o di farlo in modo dignitoso. Di qui, i temuti movimenti secondari: quote rilevanti di richiedenti asilo si sono spostati verso altri Stati (Germania *in primis*) per riproporre lì le loro domande di protezione, confidando in sistemi di accoglienza più attrezzati, oltre che nell'inefficacia del sistema Dublino e dei suoi "rimpatri" verso lo Stato di primo ingresso.

Quarto, applicare la direttiva del 2001 potrebbe ridare slancio al principio di solidarietà. Gli Stati membri, infatti, sono chiamati a indicare «la loro capacità di accoglienza in termini numerici o generali» (art. 25, par. 1). Gli Stati sono liberi di aderire, ma, una volta indicata la quota, essa viene inserita nella decisione del Consiglio che attua la direttiva. Inoltre, la libertà statale nella determinazione di ciascuna quota potrebbe essere erosa dalla individuazione di parametri comuni. Secondo le [prime indiscrezioni](#), il criterio di calcolo delle quote di redistribuzione potrebbe essere legato a quello del bilancio europeo, cosicché l'Italia, ad esempio, ricevendo il 13% dei fondi iscritti nel bilancio dell'UE sarebbe chiamata ad accogliere una quota corrispondente di rifugiati ucraini.

La direttiva come panacea?

Nonostante i vantaggi richiamati, la direttiva 2001/55/CE finora non è mai stata utilizzata, né per la gestione dei flussi innescati dalla "Primavera araba" del 2010-2011, né per il conflitto in Siria, né, più di recente, per la crisi afgana dell'estate scorsa (su cui v. [DE CAPITANI](#) su ADiM Blog). Perché questa volta dovrebbe invece essere possibile?

Le ragioni sono tutte politiche, legate alla storia recente di emancipazione democratica dell'Ucraina. Cominciata nel 1991 dopo la caduta del Muro di Berlino, quella storia è proseguita nel 2014 con la rivolta popolare di Piazza Maidan contro il presidente filorusso Yanukovic, costretto alla fuga dopo aver interrotto i negoziati con Bruxelles per la creazione di una zona di libero scambio tra Ucraina e Unione europea. La veemente reazione di Putin – che in pochi giorni, con un colpo di mano militare, riuscì ad anettere alla Federazione russa prima la Crimea e poi una parte del Donbass, aree con forte presenza di cittadini russi – ci riporta al presente: all'attacco militare del 24 febbraio 2022, avviato con il pretesto di difendere i cittadini russi nel Donbass. L'attacco portato direttamente a Kyiv, al cuore del governo ucraino, ha squarciato il tenue velo di ambiguità, rivelando il vero intento di Putin: allontanare

l’Ucraina non solo dalla NATO, ma anche dal suo percorso “europeo” di emancipazione democratica.

Per questo, le dichiarazioni rese in questi giorni da tutti i leader occidentali convergono. Per lo stesso motivo, sembra coagularsi ora un consenso politico sufficiente: nonostante atteggiamenti più prudenti da parte di alcuni Stati membri (quelli scandinavi, come riporta [Eu observer](#)), il comunicato stampa diramato dopo la riunione straordinaria del 27 febbraio certifica l’esistenza di un «*broad support for this measure*». L’attivazione della direttiva, per la prima volta nella storia, sembra dunque alla portata.

Anche in questa (auspicabile) ipotesi, però, i problemi non svaniranno. Benché la direttiva del 2001 sia molto meno esigente sul piano amministrativo rispetto alle norme europee “a regime”, sarà comunque difficile – soprattutto per i Paesi più esposti – organizzare la prima accoglienza su vasta scala e approntare le procedure per il rilascio dei titoli di soggiorno.

Ma l’ostacolo principale – anche alla luce del sostanziale fallimento dello schema di ricollocazione del 2015-2017 (su cui, v. [SAVINO](#) su ADiMBlog) – sarà far funzionare la redistribuzione. La direttiva prevede che gli sfollati possano essere trasferiti dallo Stato membro di ingresso verso lo Stato membro disponibile all’accoglienza sulla base di un coordinamento tra Stati membri e nel rispetto della volontà del singolo (art. 26, par. 1). Ma la scarna disciplina su questo delicato punto imporrà una intensa attività di negoziazione politica e di collaborazione inter-amministrativa. Non sarà semplice individuare soluzioni operative che consentano di “allineare” le volontà individuali delle persone da trasferire con le quote di disponibilità all’accoglienza dei singoli Stati membri.

Il fallimento porterebbe a nuovi movimenti secondari e, quindi, a una crisi ancor più profonda dello spazio Schengen. Il successo, invece, dischiuderebbe nuove prospettive per la solidarietà “a regime”: quella che, nel Nuovo Patto, stenta a trovare la sua strada.

Per citare questo contributo: M. SAVINO, F.L. GATTA, *La guerra in Ucraina: verso una nuova crisi dei rifugiati?*, ADiM Blog, Editoriale, febbraio 2022.