
ADiM BLOG
Marzo 2021
ANALISI & OPINIONI

Asilo e deterrenza: verso il paradigma della “protezione altrove”

Mario Savino

Professore Ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi della Tuscia

Parole Chiave

Protezione internazionale – Non-refoulement – Burden-shifting – Deterrenza

Abstract

L'aumento costante dei rifugiati ha indotto gli Stati dell'Unione europea a porre in essere una complessiva strategia di deterrenza fondata su due capisaldi: una unilaterale restrizione dell'accesso ai rispettivi sistemi di asilo e una concertata azione di contenimento dei flussi, fondata sulla cooperazione con Paesi terzi di transito. Impedire l'arrivo dei c.d. flussi misti, con il loro carico di persone da proteggere e di irregolarità da gestire, è l'obiettivo principale. Per realizzarlo, quella strategia mira a disinnescare il principio di non-refoulement e a rafforzare il paradigma non solidale della “protection elsewhere”.

1. *L'antagonismo tra individualismo (dei diritti) e statalismo (dei doveri)*

La disciplina dell'asilo e della protezione internazionale è una delle aree del diritto pubblico contemporaneo più controverse e contestate. Questo spiega il proliferare di studi sul tema, tanto nel dibattito interno (si veda, da ultimo, il libro di [Claudio Panzera](#)), quanto nel dibattito internazionale, al quale si farà qui riferimento.

Una prima serie di critiche al regime internazionale dell'asilo proviene dalla prospettiva "individualista", assunta da chi osserva la materia dal punto di vista dei migranti costretti a lasciare il Paese di origine. Da tempo, i principali studiosi sottolineano l'inadeguatezza della distinzione tra migranti economici e rifugiati. La dicotomia tra migrazioni "volontarie" e migrazioni "forzate", infatti, non cattura la complessità dei fattori che, nei Paesi in via di sviluppo, sono all'origine della mobilità (*push factors*), né tiene conto del percorso di violenze e sopraffazioni che molti migranti – tanto economici quanto umanitari – attraversano prima di approdare in Europa o in altri Paesi-rifugio. Secondo le critiche più radicali, la dicotomia migrante economico/rifugiato, alla base delle regole internazionali sulla mobilità, sarebbe, anzi, una finzione politica di chiara matrice statalista, volta a giustificare non solo una artificiosa categorizzazione dei migranti, decisiva per i destini individuali, ma anche l'introduzione di controlli di frontiera sempre più restrittivi e coercitivi ([Hamlin](#)). Un insieme di norme, dunque, quelle sull'asilo, che, lungi dal collocare al centro i bisogni dei migranti più vulnerabili, sarebbe funzionale all'assoggettamento di quelle persone al potere statale e, in ultima istanza, al rafforzamento della capacità di governo delle migrazioni forzate da parte dei Paesi del Nord del mondo ([Behrman](#)).

Oggi, però, gli attacchi principali vengono dal versante statalista, che vede nelle norme sull'asilo il principale *vulnus* alla sovranità territoriale degli Stati. Il diritto di asilo, riconosciuto a chi fugge da guerre e persecuzioni, si converte nell'obbligo per lo Stato di ammettere sul proprio territorio il rifugiato che raggiunga le sue frontiere, anche quando non sia autorizzato all'ingresso (a un siriano in fuga da Idlib non si può richiedere la preventiva acquisizione del visto). Quest'obbligo complica il contrasto dell'immigrazione irregolare: quando i migranti economici *sine titulo* si confondono con i "veri" rifugiati nei c.d. flussi misti (si pensi agli sbarchi lungo le coste italiane, greche o spagnole), lo Stato deve ammettere sul proprio territorio anche quei migranti economici che potrebbe respingere, data la necessità di offrire a tutti la possibilità di chiedere asilo, con la conseguenza che anche coloro che non lo facciano – in quanto appunto migranti economici – una volta ammessi, finiscono

spesso per rimanervi, data la difficoltà di effettuare i rimpatri. L'asilo, quindi – questa l'accusa principale – non solo mette a rischio il tentativo di programmare e limitare i volumi di ingresso degli immigrati, ma alimenta altresì il fenomeno della clandestinità e i circuiti criminali a esso connessi, esponendo i cittadini a minacce interne ed esterne, anche di tipo terroristico.

2. *La debolezza del burden-sharing e la forza del burden-shifting*

È in questo quadro fortemente polarizzato che gli studiosi del diritto d'asilo si trovano ad affrontare due problemi principali.

Il primo riguarda la debolezza degli strumenti di condivisione degli oneri (c.d. *burden-sharing*) legati all'accoglienza dei rifugiati. Quello dell'asilo come responsabilità della comunità internazionale, prim'ancora che come diritto individuale, è un aspetto decisivo sotto il profilo della effettività della protezione: è dalla esistenza di siffatti strumenti che dipende la capacità "globale" di proteggere i migranti più vulnerabili. Ancora una volta, però, le norme internazionali non disciplinano questo aspetto, che è quindi rimesso alla cooperazione tra Stati su base regionale. Anche a livello regionale, però, la cooperazione è molto difficile, come dimostra ormai da anni l'infruttuoso dibattito europeo sulla riforma del regolamento Dublino e, in particolare, sui criteri di distribuzione della responsabilità per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell'ambito del Sistema comune europeo di asilo. Non mancano esempi positivi, come il sistema *responsibility-sharing* istituito in America Latina a partire dalla Dichiarazione di Cartagena (1984) e poi ampliato, a partire dal 1994 (Dichiarazione di San Jose), anche a tutela degli sfollati interni. Ma, anche in questo caso, il problema resta insoluto.

Se i passi in avanti, nella tutela dei richiedenti asilo, sono difficili, i passi indietro sono invece evidenti. Il secondo problema, di più ampia portata, riguarda appunto la elaborazione, da parte dei Paesi sviluppati, di diversificate strategie di "fuga" dalla Convenzione di Ginevra e dalle responsabilità di protezione che ne derivano.

Una prima strategia è rappresentata dal rafforzamento delle pratiche statali di dissuasione e disincentivo dei flussi misti "spontanei". Per ridurre gli sbarchi lungo le coste o gli arrivi non autorizzati via terra, gli Stati di destinazione – tra i quali, quelli europei – adottano misure volte a penalizzare l'arrivo di irregolare di migranti, in modo per lo più indiretto (la penalizzazione diretta, nella forma ad esempio, della criminalizzazione, è preclusa dall'art. 31 della Convenzione di Ginevra). Tra queste

misure, si segnalano: una maggiore selettività nella concessione della protezione, per effetto di interpretazioni restrittive dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (e delle forme di protezione alternative) e, per converso, estensive in merito alle clausole di esclusione, in particolare per motivi di sicurezza e ordine pubblico; il progressivo arretramento del sistema di garanzie procedurali (*due process*) tanto nei procedimenti amministrativi di valutazione delle richieste, quanto nelle procedure di controllo giurisdizionale; il crescente ricorso a strumenti coercitivi, come la detenzione amministrativa dei richiedenti asilo, ammessa in ipotesi sempre più generali e per periodi sempre più lunghi. L'apice di questa tendenza è rappresentato sia dalle pratiche lesive del principio internazionale di *non-refoulement*, come i respingimenti in alto mare, sia dalle pratiche di «*constructive refoulement*», come il trasferimento dei richiedenti in isole o aree remote del territorio dello Stato di rifugio, sul modello dell'Australia, ma non solo (per una ricostruzione "globale" di siffatte pratiche, si legga il libro di [Alison Mountz](#)).

A questa strategia di deterrenza "unilaterale", sviluppata in autonomia dai singoli Stati, si sono aggiunte, negli ultimi anni, strategie di deterrenza "orchestrate", fondate sulla cooperazione con i Paesi di origine o di transito dei flussi umanitari.

Un esempio di cooperazione con i primi è il ricorso alla "*internal protection alternative*", in base alla quale gli Stati responsabili della protezione si spogliano di tale responsabilità, rimpatriando i rifugiati in aree del Paese di origine diverse da quelle di provenienza, quando l'esistenza di conflitti o il rischio di persecuzioni riguarda soltanto una parte di quel territorio. Questa pratica è anch'essa di dubbia coerenza con la Convenzione di Ginevra e il più delle volte si risolve in un aggravamento del problema degli sfollati interni. Nonostante l'UNHCR abbia adottato linee guida restrittive a riguardo, un numero crescente di Paesi vi fa ricorso, con la collaborazione di Paesi di origine come l'Afghanistan. In base alle regole operative in uso nel Regno Unito, ad esempio, l'opportunità o meno di effettuare un rimpatrio forzato in altra area del Paese di origine dipende dall'esame delle *country of origin information* (COI) e, in particolare, dalla valutazione circa l'esistenza di uno stato di violenza indiscriminata nell'intero paese di origine o solo in alcune porzioni del suo territorio.

Accanto alla rilevata tendenza alla sostituzione del *burden-sharing* tra Paesi sviluppati con il *burden-shifting* verso Paesi in via di sviluppo, il paradigma della deterrenza ha subito una ulteriore evoluzione, acquisendo nuovi strumenti, consensuali e proattivi, di "*orchestrated containment*" (per riprendere la formula coniata da [Violeta Moreno-Lax e Mariagiulia Giuffré](#)). In questo caso, decisiva è la cooperazione dei Paesi di

transito. Sulla base di accordi come quelli esistenti tra l'Unione europea e la Turchia o tra l'Italia e la Libia, un'ampia varietà di tecniche cooperative viene sperimentata: dalla fornitura di finanziamenti, equipaggiamento e addestramento (come quelli assicurati dall'Italia alla Guardia costiera libica), al pattugliamento congiunto dei confini e alla "delega" dei respingimenti in alto mare; dagli incentivi finanziari finalizzati a far accettare ai Paesi di transito il paradigma europeo della "protezione altrove", fino alla creazione di programmi di "offshore processing", cioè di valutazione extraterritoriale delle domande di asilo nei Paesi di transito e primo rifugio.

3. Verso un nuovo paradigma

Emerge, così, un quadro complesso, nel quale le norme sulla protezione internazionale, risalenti al secondo dopoguerra, non solo restano incomplete, ma sono sottoposte a un processo di costante erosione. Vietando i respingimenti che espongono al rischio di trattamenti inumani e degradanti, tali norme obbligando indirettamente gli Stati ad ammettere sul proprio territorio chi giunga al confine in cerca di protezione, sfidano la sovranità territoriale e, con essa, la primaria funzione hobbesiana di quegli Stati. Tale sfida è amplificata, nel XXI secolo, per un verso, dai *social networks* e da un sistema di trasporti con costi decrescenti e, per l'altro, da crisi umanitarie endemiche. Così, in un contesto generale di accresciuta mobilità tra Paesi e continenti, anche le migrazioni "umanitarie" o "forzate" non riguardano più solo le élites di dissidenti politici (i rifugiati dell'epoca della Guerra Fredda, ai quali principalmente guardava la Convenzione di Ginevra), ma è ormai una mobilità di massa, con milioni di persone in fuga da povertà e conflitti endemici.

La risposta difensiva degli Stati del Nord del mondo si spiega, allora, così: con la necessità di preservare la loro capacità di controllare gli spostamenti di persone sul proprio territorio e di distribuire risorse e prestazioni di *welfare*, privilegiando i propri cittadini. Per farlo, quegli Stati mettono in atto varie strategie di deterrenza, fondate tanto su misure unilaterali quanto sulla cooperazione con Stati terzi a fini di "contenimento orchestrato". L'obiettivo è tenere i migranti umanitari lontani dalla frontiera, così che non possano vantare alcuna pretesa all'ingresso e alla protezione.

Il risultato è duplice: un diritto di asilo depotenziato, perché dissociato dalla pretesa all'ammissione che deriva dall'obbligo di *non-refoulement*, e l'emersione di un nuovo paradigma della cooperazione internazionale, orientato non alla condivisione delle responsabilità ma alla "protezione altrove".

Per citare questo contributo: M. SAVINO, *Asilo e deterrenza: verso il paradigma della “protezione altrove”*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, marzo 2021.