



Bergamo, 23 novembre 2017

L'Europa e i profughi, storia di una crisi

Relazione dell'incontro con **Mattia Vitiello ***
ricercatore, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Il fenomeno dei profughi riguarda l'Europa come società, cioè riguarda gli uomini e le donne che compongono la comunità degli stati europei. Vorrei cominciare leggendo una dichiarazione del Presidente della Repubblica Francese, Macron, quando fu invitato da Angela Merkel, il 29 giugno 2017, all'indomani della sua elezione, ad una riunione preparatoria del G20 di Berlino. All'ordine del giorno c'era proprio la questione dei migranti, nel pieno del dibattito sulla grande crescita del numero degli sbarchi in Sicilia, mentre l'Italia chiedeva la condivisione del peso dell'accoglienza con gli altri paesi europei. Leggo dalle agenzie di stampa : *"Noi sosteniamo l'Italia e la Francia deve fare la sua parte rispetto all'asilo di persone che chiedono rifugio. Poi c'è il problema dei rifugiati economici, e questo non è un tema nuovo: l'80% dei migranti che arrivano in Italia sono migranti economici. Non dobbiamo confondere".*

Ecco, questa è la sintesi delle linee guida della politica dell'Unione Europea: si basano sulla distinzione tra rifugiati e migranti economici. Ci sarebbe da ridire anche sulla percentuale dell'80%, che non è un dato reale, ma ha una funzione politica, per richiamare l'attenzione dei mass media e dei potenziali elettori. Ciò che emerge da questa affermazione è che Macron, e con lui l'UE, dichiara di non voler aiutare l'Italia per quanto riguarda l'80% dei migranti.

Queste sono le basi della crisi dell'UE, che non è una crisi di gestione o di accoglienza dei rifugiati, ma è una crisi istituzionale e politico-istituzionale del quadro delle politiche di asilo.

Non è però questa la prima crisi che tocca l'Europa. Vediamo alcuni esempi legati all'Europa post guerra fredda:

- in un articolo del *Los Angeles Times* del 2 agosto 1986 si parla dei richiedenti asilo che arrivavano a Berlino ovest: dall'aeroporto di Berlino est venivano portati al famoso check point Charlie per poi passare nella Germania occidentale. Vengono definiti "delle ondate che mettono in crisi la repubblica federale tedesca"
- nel 1992 il cancelliere della Germania riunificata, Helmut Kohl, si dichiara profondamente allarmato dal pericolo che sta correndo la democrazia tedesca a causa delle numerose ondate di richiedenti asilo
- nell'estate del 2017 il ministro italiano dell'Interno Minniti fa una dichiarazione identica, alla festa dell'Unità, parlando di grande minaccia per la democrazia italiana rappresentata dai flussi migratori non governati

Periodicamente – ogniqualvolta nei paesi immediatamente confinanti con l'Europa c'è una crisi umanitaria - l'Europa è investita dal problema dell'accoglienza e della gestione dei

profughi che mette in discussione l'esistenza di una comunità politica e la sua capacità di elaborazione di soluzioni politiche:

- nel 2014-15-16 il problema è la Siria
- nel 1980 la guerra Iran – Iraq
- nel 1979 la guerra in Afganistan
- nel 1990 la guerra in Iraq

Il problema non è l'alto numero dei rifugiati, ma l'alto numero dei rifugiati è un sintomo del fatto che il problema sta nel sistema di gestione dei rifugiati, nel quadro istituzionale. Vediamo qual è questo quadro istituzionale.

L'Unione Europea seleziona le persone che possono o non possono entrare in Europa. L'insieme delle politiche che governano l'ingresso degli stranieri, cittadini di paesi terzi, prevede sostanzialmente due canali di ingresso:

- immigrazione per motivi economici: chi arriva con l'obiettivo di esercitare un'attività, svolgere un lavoro, realizzare un progetto. E' un interesse legittimo e va regolamentato secondo criteri scelti di volta in volta
- immigrazione per motivi politici: chi è costretto ad una migrazione forzata e quindi esercita un diritto soggettivo, quello di entrare, regolamentato dalla Convenzione di Ginevra che vieta ai singoli Stati firmatari di sanzionare l'ingresso e il soggiorno irregolare dei rifugiati. Anzi, al diritto del singolo di fare richiesta di asilo corrisponde per lo Stato il dovere di esaminarla

Questi due canali rispondono alle esigenze diverse di due tipi di figure sociali, ma ciò a cui assistiamo oggi, per esempio nel discorso di Macron, è l'utilizzo del diritto di una parte, i rifugiati, per non far entrare nessun altro: gli altri sono tutti considerati "migranti economici".

Vediamo ora come incomincia a crescere il numero dei richiedenti asilo :

- negli anni '70 il numero più alto era stato di 14-16 mila richieste di asilo (nel 1974)
- negli anni '80 il numero comincia a crescere: nel 1980 in Germania si ha un picco di 109.000 richiedenti asilo, di cui il 57% proviene dalla Turchia (v. il colpo di stato del 1980). Sono soprattutto curdi, infatti in Germania esistono due minoranze contrapposte di turchi e di curdi e questo costituisce un problema politico molto serio, sia per la gestione interna, sia per i rapporti con la Turchia. Sempre negli anni '80 ci sono altri scenari di guerra vicino all'Europa - in Iran, in Iraq - e quindi cresce il numero dei rifugiati iraniani e iracheni. Insomma, la figura sociale del rifugiato comincia a complicarsi, non c'è più il bravissimo giocatore di scacchi o il grande ballerino che proviene dall'Europa dell'est: una fetta di popolazione che sarebbe volentieri rimasta in Iran o in Iraq o in Palestina si è trovata in mezzo ad una guerra (vedi la prima Intifada, 1986). E spesso è la Germania la meta di questi rifugiati e si parla quindi già di situazione di crisi.
- Ma la vera crisi scoppia quando c'è la dissoluzione della Jugoslavia con le guerre civili: il numero di richiedenti asilo, 400.000 in un anno, concentrati in Germania, è il più alto mai rilevato in Europa. Si parla quindi di prima vera crisi emergenza rifugiati post guerra fredda. Dopo un assopimento la crisi riprende poi nel primo decennio del 2000 (**slide 12**).

Vediamo ora i tassi di riconoscimento delle richieste di asilo in Europa. Si può notare (**slide 13**) come l'andamento dei riconoscimenti di status sia inversamente proporzionale rispetto alle richieste, ciò significa che c'è un atteggiamento restrittivo rispetto ai nuovi rifugiati perché i richiedenti non sono più quelli a cui eravamo abituati (v. il modello del rifugiato politico dell'Europa orientale: bassi numeri, visibilità, facilità di gestione e di controllo).

Inoltre non esiste solo il rifugiato protetto dalla Convenzione di Ginevra, ma esistono diversi tipi di protezione: il rifugiato che viene accettato su base temporanea ad esempio, magari per 2 o 3 anni, poi deve chiedere il rinnovo del permesso e ci può essere una revisione del suo status.

Le diverse fasi migratorie (**slide 14**) hanno contribuito alla costruzione e alla riorganizzazione del regime di asilo europeo:

1. prima fase: situazione di crisi in seguito agli eventi degli anni '80, vedi sopra
2. seconda fase: c'è un assopimento della crisi perché si cominciano a chiudere le porte e a redistribuire il carico e si ricercano le risposte comuni perché un paese da solo non ce la può fare
3. terza fase: ritorno della crisi negli anni '90 ("abbiamo sbagliato, qualcosa non va, come possiamo fare?..."). Dobbiamo tener conto che all'epoca della crisi jugoslava c'è anche il problema della riunificazione delle due Germanie, che comporta gravi conseguenze a livello di costi economici

Teniamo presente che l'individuo per poter esistere ha bisogno di Stato: è lo Stato che crea il rifugiato, perché lo perseguita e lo obbliga ad andarsene, ma c'è anche uno Stato che lo accoglie e lo definisce e crea dei meccanismi di selezione per identificare chi ha bisogno di protezione. Quella di rifugiato è quindi una nozione giuridico-amministrativa che ha subito diverse trasformazioni negli anni. Io vi illustrerò ciò che è avvenuto in Europa più o meno dalla fine dell'*ancien régime* (rivoluzione francese).

- *Il rifugiato religioso*: nella **slide 9** viene rappresentato Federico Guglielmo primo, re di Prussia, che nel 1732 riceve gli esuli da Salisburgo, cioè i protestanti che vivevano in uno stato cattolico. Con la pace di Augusta infatti, viene stabilito il principio del *cuius regio eius religio*, di chi (è) la regione, di lui la religione, cioè la religione professata deve essere quella ufficiale del Paese: ad esempio se il re è cattolico tutti i sudditi devono essere cattolici o emigrare. Quindi ci furono spostamenti di popolazione. Perché si presenta proprio il re ad accogliere gli esuli di Salisburgo, nonostante il parere contrario dei suoi consiglieri? Il re sosteneva di avere così guadagnato due province: gli esuli erano stimati tra i 26.000 e i 32.000 mentre la Prussia era sottopopolata e bisognosa di ingressi. (Questo quadro mi ha ricordato Angela Merkel che accoglieva i profughi siriani al loro arrivo alla stazione dimostrando anche un grande coraggio politico in un momento in cui nessuno stato li voleva)
- *L'esule politico* in quanto dissidente: un esempio è Bertrando Spaventa, esule da Napoli a Torino, perché liberale, hegeliano di sinistra, e lottava per l'Unità d'Italia. Oppure Giuseppe Mazzini esule a Londra, o Giuseppe Garibaldi che partecipa alle rivoluzioni in sud America.
- Dopo la prima guerra mondiale l'esule è quello che si è trovato all'improvviso senza patria: per esempio, dopo la dissoluzione dell'impero Austro-Ungarico, con la formazione di nuovi stati, alcune persone scoprono di appartenere a minoranze nazionali o a minoranze religiose, o diventano apolidi, e quindi privi di protezione.
- Con la decolonizzazione (e siamo agli anni '60) e i movimenti di liberazione nazionale in Africa e in Asia, nasce una nuova figura di rifugiato politico che è quella della vittima, cioè la persona che si trova in mezzo a dei conflitti sociali non appartenendo a nessuna parte e vuole solo scappare, come chi sfollava durante la seconda guerra mondiale. Di solito emigra nei paesi immediatamente confinanti in attesa della fine del conflitto e diventa rifugiato per un periodo indefinito.

Le principali fasi di sviluppo del nuovo regime di asilo europeo (**slide 14 e sgg**)

Durante la guerra fredda – il periodo storico che voglio analizzare - nella Comunità Europea non esisteva una politica comune sui rifugiati, né sui migranti. Nel 1957 (Trattato di Roma) viene sancita la libera circolazione dei lavoratori proprio su spinta dell'Italia che vuole tutelare i suoi numerosi emigranti in giro per l'Europa. Ci sono quadri di regime di asilo nazionali: ogni Stato fa a modo suo. La Germania, l'Inghilterra e la Francia sono le nazioni che accolgono più rifugiati politici. Era difficile arrivare in Europa perché l'Europa era lontana dagli scenari di crisi. Chi scappava dalla cortina di ferro veniva in occidente perché c'era più libertà. L'unico rifugiato politico che si conosceva durante la guerra fredda era l'esule politico: era Solgenicyn o Kasparov o Nureyev. Appena ne hanno l'occasione si recano all'ambasciata del paese straniero e chiedono asilo politico (asilo "territoriale" o asilo "diplomatico").

C'era anche un altro modo di gestire i rifugiati, il reinsediamento: i paesi dell'Europa occidentale come la Germania, la Francia e la Svezia vanno a prendere i rifugiati nei paesi in crisi e concedono subito loro la cittadinanza e pieni diritti, mentre gli immigrati vengono tenuti in uno stato giuridico di semi-cittadinanza. Il rifugiato politico non costituisce in questo periodo una figura problematica. I numeri sono sempre bassi ed è evidente lo scopo politico e l'uso ideologico del rifugiato per dimostrare che il mondo occidentale è migliore di quello orientale. Il contesto è quello degli anni del grande sviluppo economico, quello dei trenta gloriosi (anni '50 - '70) in cui c'è bisogno di importare forza lavoro. (Teniamo presente che l'Europa anche oggi ha pochi rifugiati rispetto alla sua popolazione totale: l'ultima proiezione Eurostat dice 2 milioni tra richiedenti asilo e rifugiati su una popolazione di 740 milioni; se pensiamo che il Libano, su 4- 5 milioni di abitanti ospita 2.000.000 di rifugiati...)

Negli anni '80 il numero dei richiedenti asilo comincia a crescere: in Germania nel 1980 ci sono 109.000 richiedenti asilo di cui il 57% provengono dalla Turchia in seguito al colpo di stato del 1980, e sono soprattutto curdi (come ho già detto, in Germania esiste una forte minoranza curda all'interno della forte minoranza turca e questo costituisce per la Germania un problema serio di gestione interna delle due minoranze che si ripercuote anche sulla politica dell'UE: pensiamo al problema dell'ingresso della Turchia in Europa o all'accordo fatto con la Turchia per fermare i flussi). Ci sono anche altri scenari di guerra vicino all'Europa, in Iran e in Iraq, così che il numero dei rifugiati continua a crescere. Inoltre si complica la figura sociale del richiedente asilo perché siamo di fronte ad una fetta di popolazione che sarebbe volentieri rimasta nel suo paese d'origine se non si fosse trovata in mezzo ad una guerra così da essere costretta ad andarsene.

Ma la vera crisi – la prima vera crisi emergenza rifugiati del post guerra fredda - scoppia con la dissoluzione della Jugoslavia e le guerre civili: il numero di richiedenti asilo, 400.000 in un anno concentrati in Germania, è il più alto mai rilevato in Europa.

Dopo il 1989, in un momento particolare della storia della Germania, con la riunificazione e i grandi costi economici che questa ha comportato, con un peso molto alto pagato soprattutto dai ceti medio bassi, il rifugiato politico diventa un bersaglio politico, il capro espiatorio. Infatti in quegli anni gli attentati contro gli stranieri in quanto stranieri subiscono un aumento vertiginoso (gli *hate crimes* come dicono in America). È necessario cercare una risposta: in Germania si tenta di restringere il diritto di asilo attraverso l'accelerazione delle procedure. La legge stabilisce delle garanzie che richiedono tempo. Dunque, o si aumentano le persone che esamineranno le richieste (cosa che la Germania ha sempre fatto, ma non è bastato), oppure si eliminano le garanzie, come ha fatto recentemente in Italia il ministro Minniti che ha tolto garanzie durante la procedura di riconoscimento d'asilo: per esempio non c'è più l'appello, si accettano anche testimonianze registrate che sostituiscono l'interrogatorio, poi (sempre copiando ciò che ha fatto la

Germania negli anni '90), si inventano i *paesi terzi sicuri*. Che cosa sono i *paesi terzi sicuri*? Se un migrante è passato anche solo per uno o due giorni in un paese che ha firmato la Convenzione di Ginevra, deve tornarci e chiedere asilo in quel paese, che poi esaminerà la domanda. Si contiene dunque il fenomeno dei rifugiati nei paesi più vicini geograficamente al paese in crisi. Inoltre si costruisce la figura del rifugiato come un problema sociale, che diventa una minaccia all'identità etnica oppure una minaccia alla tenuta del welfare state, in tempi di crisi un argomento politicamente molto sensibile. Si moltiplicano false notizie come quella relativa al *pocket money*, cioè la disponibilità di denaro giornaliero per i rifugiati, che è di 2 euro e mezzo e non di 35 euro (che sono invece garantiti ai centri che gestiscono l'accoglienza dei rifugiati). Quando questi servizi vengono gestiti dallo Stato (v. Germania anni 80) il denaro viene dato ai comuni per erogare i servizi, ma successivamente i rifugiati vengono concentrati in un unico luogo e tenuti sotto controllo perché potrebbero essere rimpatriati e nascono così i Centri di accoglienza (anche in Italia copiati da quanto realizzato in Germania negli anni '80-'90) o gestiti direttamente dallo Stato o, per il principio di sussidiarietà, gestiti dal terzo settore e pagati con i fondi per il welfare.

Fin qui ho mostrato quanti cambiamenti nella politica tedesca sull'accoglienza si sono susseguiti nel tempo, molto spesso subito prima o subito dopo le campagne elettorali, per restringere l'accesso al paese.

Grazie alla costruzione di una politica migratoria comune negli anni dell'accordo di Schengen (1985) e del regolamento di Dublino (1990), che ne sostituisce ed integra alcune parti, il numero di richiedenti asilo in Germania diminuisce visibilmente (**slide 30**):

- Accordo di Schengen: nasce al termine di un lungo processo che coinvolge progressivamente sempre più Stati europei per abbattere le frontiere e darsi delle regole comuni per l'immigrazione e l'asilo politico. Tutti gli Stati che aderiscono alla Convenzione di Schengen stabiliscono un sistema comune di visti d'ingresso, per i cittadini non UE. Il visto d'ingresso, valido per 3 mesi, da richiedere al momento della partenza, è legato al motivo per cui si vuole entrare in Europa: per turismo, per affari, per motivi di salute, per ricongiungimento familiare, per motivi umanitari (condizione che permette di creare i corridoi umanitari), ma non c'è un visto per asilo politico perché si deve poter entrare anche senza visto. Queste regole creano una serie di barriere all'ingresso dei migranti economici. Viene creato il SIS - Sistema di Informazione di Schengen - che mette in contatto le banche dati di tutti i paesi rispetto anche ai migranti (se sono stato cacciato dalla Germania e tento di entrare in Italia, la banca dati lo segnala). Si crea uno Spazio Schengen, cioè uno spazio che ha i suoi confini al di là della UE perché vale anche al di fuori, per esempio nelle ambasciate nei paesi di partenza: è l'extra territorializzazione delle frontiere, che non sono più solo, ad esempio, all'aeroporto, al valico di frontiera, ma c'è una frontiera europea anche nel deserto libico. Obiettivo di fondo: filtrare gli immigrati.
- Il sistema Dublino stabilisce qual è lo stato competente per valutare la richiesta di asilo. Prima di questo accordo c'erano i cosiddetti "rifugiati in orbita" e gli stati si palleggiavano le domande: ad esempio durante le guerre in Jugoslavia molti serbi passavano per l'Italia e per la Svizzera, senza chiedere l'asilo, per arrivare in Germania; quindi venivano rimandati in Italia con costi umani altissimi per i rifugiati stessi. Volendo risolvere questo problema, Dublino ha però ottenuto l'effetto di concentrare tutti i rifugiati in uno stesso paese, quello sul confine dell'UE: l'Italia per la rotta del Mediterraneo e la Grecia per la rotta dei Balcani. Dublino introduce l'obbligo per lo Stato di valutare le richieste di asilo e quindi ha messo l'Italia di fronte alle sue responsabilità, però -attraverso i paesi terzi sicuri - ha creato un nuovo sistema di espulsione
- Per far funzionare con il sistema Schengen e Dublino la redistribuzione dei rifugiati ci deve essere un sistema di accoglienza dei rifugiati che sia condiviso da tutti i paesi

europei: nasce il CEAS, Sistema Europeo Comune di Asilo (2008), che dovrebbe garantire che i richiedenti asilo siano trattati allo stesso modo in un sistema aperto e equo in tutta l'UE. Ci sono infatti rifugiati che hanno vinto cause presso la Corte di Giustizia Europea e ottenuto la possibilità di passare ad esempio dall'Italia alla Germania perché in Italia il trattamento non era degno dello status di rifugiato politico. Per evitare questo si è costruito questo sistema europeo allargato agli stati europei dell'est che ha però trovato delle difficoltà proprio nei paesi dell'est che stanno accogliendo le direttive con ritardo e non hanno un sistema d'asilo paragonabile agli standard europei, perché non hanno un sistema di welfare state adeguato (rischierebbero di dare assistenza sociale migliore ai rifugiati rispetto ai cittadini autoctoni). L'UE finanzia gli Stati per ogni rifugiato accolto (fino a poco tempo fa era 6.000 euro l'anno), ma i soldi vanno spesi per i rifugiati, non possono essere spesi per finanziare il sistema di welfare state generale. Il sistema CEAS non ha funzionato proprio a causa dell'eccessiva frammentazione del quadro europeo, tanto che ora si parla di riforma del sistema CEAS.

Siamo ora quindi di fronte, secondo me, a due problemi:

- una crisi di tipo istituzionale a livello europeo, una crisi di legittimazione delle istituzioni dell'UE per quanto riguarda il CEAS (non si tratta di un'emergenza rifugiati): non è possibile pensare che si possano fermare i rifugiati in Libia o in Turchia (al di là del fatto che né in Libia né in Turchia vengono rispettati i diritti umani) anche perché, chiusa questa rotta, se ne aprirà un'altra, per esempio quella dalla Tunisia, o dal Marocco verso la Spagna. Il problema è costruire un sistema istituzionale che sia legittimato ad operare, cioè che sia riconosciuto dalle popolazioni che dovrebbero accettare queste istituzioni. Prendiamo per esempio il problema dei sindaci che non volevano i rifugiati. Il Ministro dell'Interno Minniti dice che per risolvere questa emergenza ha dovuto chiudere la porta della Libia, mentre secondo me si sarebbe dovuto parlare con i sindaci e con le popolazioni locali per capire il perché del rifiuto e non agire secondo la logica del prefetto napoleonico (in altre parole, si deve cercare la legittimazione delle istituzioni sul territorio dove si va a operare)
- la specificità del caso italiano: l'Italia è diventata negli ultimi anni un paese di asilo politico (l'asilo è diventato il secondo motivo di ingresso superando l'ingresso per motivi di lavoro, mentre il primo motivo sono i ricongiungimenti familiari), ma non ha ancora un quadro legislativo e di accoglienza adeguato, tanto che dopo 5 anni abbiamo ancora i CAS, Centri di accoglienza straordinaria, prefettizi. Su 180.000 accolti in Italia nel 2016, il 70% era nei Centri di accoglienza straordinaria decisi dai prefetti che devono piazzare i rifugiati con l'aiuto dei sindaci che si rivolgono alle strutture del terzo settore, che vengono pertanto pagate. In questo modo però si gestisce l'emergenza, non si fa accoglienza

Come se ne esce? Non, secondo me, nel modo dettato dall'UNHCR.

L'UNHCR (agenzia dell'ONU per la protezione dei rifugiati) – a parte affermazioni generali ampiamente condivisibili - sostiene infatti in particolare che "Allo stesso tempo i rifugiati devono partecipare ai programmi di integrazione e rispettare le leggi degli stati di accoglienza, tra cui gli standard fondamentali dei diritti umani". Secondo me, questo sottende una visione del rifugiato come problema politico che minaccia la sicurezza dei paesi, cioè il rifugiato - terrorista.

**testo non rivisto dall'autore*