

Dal cuore alla mente

La svolta nelle politiche migratorie aperta con l'Ucraina non riguarda tutti

L'attesa svolta nelle politiche europee dell'asilo è arrivata in modo improvviso e drammatico, ma ancora parziale. Ai primi di marzo la Commissione Europea, posta di fronte alla necessità di rispondere all'emergenza umanitaria provocata dalla guerra in Ucraina, ossia all'arrivo di un ingente numero di profughi (oggi, ai primi di aprile, si stima che circa 4 milioni di persone abbiano varcato le diverse frontiere) ha assunto una decisione del tutto inedita: ha per la prima volta attivato la direttiva n. 55 del 20 luglio 2001, relativa alla «concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati».

Questa direttiva, risalente a oltre vent'anni fa, non era stata resa operativa neppure di fronte ai consistenti ingressi di profughi dal Medio Oriente nel 2015-2016: rispettivamente 1.321.000 domande d'asilo nel 2015 e altre 1.259.000 nel 2016, che hanno avuto come destinazione prevalente la Germania. Neppure la famosa apertura di Angela Merkel all'accoglienza si era tradotta in quel caso in una nuova visione europea, ed era stata fatta rientrare rapidamente.

Le normative di Dublino sono rimaste in vigore, bloccando ogni sforzo di revisione delle norme sull'asilo: responsabilità del primo paese sicuro per l'accoglienza dei richiedenti asilo

e l'esame delle loro domande; lunghi tempi d'attesa e valutazione selettiva d'ogni singola istanza, con tassi d'accettazione molto variabili da uno stato all'altro; impossibilità per i richiedenti asilo di spostarsi in altri paesi dell'Unione Europea (UE) e di reiterare la loro domanda; rimando nel primo paese d'ingresso nel caso d'attraversamento delle frontiere interne e d'intercettazione da parte delle autorità; autonomia lasciata ai governi nazionali sulle misure d'integrazione,

ossia sulla possibilità di lavorare regolarmente, di scegliere il luogo di residenza, di accedere a sanità, educazione, servizi sociali.

L'attivazione della direttiva del 2001, in nome dell'emergenza, ma anche confortata da un vasto consenso sociale, ha superato questi vincoli con un balzo che fino all'invasione dell'Ucraina appariva impensabile. Gli aspetti salienti sono essenzialmente tre. Anzitutto i profughi dall'Ucraina sono esentati dall'obbligo di presentare domanda d'asilo e di sottoporsi alle complesse procedure necessarie per dimostrare di essere «autentici rifugiati». Già titolari da alcuni anni del diritto a entrare nell'UE senza obbligo di visto, per soggiorni turistici di durata inferiore ai 90 giorni, potranno rimanere sul territorio dell'Unione per un anno, rinnovabile per altri due.

«Nuove» direttive europee

In secondo luogo, non dovranno fermarsi nel primo paese d'ingresso, ma potranno attraversare liberamente le frontiere interne e scegliere il luogo in cui fermarsi, o eventualmente spostarsi ancora. Non subiranno restrizioni nel diritto a muoversi. Potranno raggiungere parenti e amici, stabilirsi in un paese di cui conoscono la lingua, o con un mercato del lavoro più promettente, o da cui sperano di ricevere servizi migliori.

L'apertura contrasta in modo

L'ABC

Convenzione di Dublino: nota col nome del luogo dove venne firmata il 15.6.1990, la *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli stati membri delle comunità europee* è entrata in vigore il 1° settembre 1997 per i primi 12 stati firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia.

Regolamento di Dublino III: La *Convenzione di Dublino* è stata sostituita dal regolamento (*Council regulation*) n. 343/2003 del 18.2.2003, a sua volta sostituito dal regolamento n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio il 26.6.2013 (testo consolidato), poi modificato il 29.6.2013. La forma definitiva ha preso il nome di *Regolamento di Dublino III*.

evidente con le controverse regole di Dublino, ma supera pure il sistema delle quote-paese insistentemente richiesto dai governi italiani che si sono succeduti: quell'idea secondo cui i richiedenti asilo avrebbero dovuto essere smistati in misura proporzionale tra i diversi paesi membri, ossia spediti d'ufficio ai quattro angoli del continente, senza poter esprimere una scelta o una preferenza sul loro destino.

La proposta, adottata dalla Commissione nel 2015, con tanto di tabelle sulle quote di profughi d'accogliere, era stata attuata su numeri assai modesti, prima di essere definitivamente abbandonata, per le resistenze aperte dei paesi dell'Europa orientale, del Regno Unito, della Danimarca, e quelle più camuffate da parte di parecchi altri stati. Per esempio gli attentati terroristici avevano fornito a diversi governi l'opportunità di sospendere i reinsediamenti di profughi, come se ci fosse una relazione tra i due fenomeni.

Insieme alle norme, e forse prima di esse, sono cambiati gli umori delle opinioni pubbliche e gli atteggiamenti politici. Le leggi a volte sono buone, ma non trovano attuazione, o non a sufficienza. Un altro evento straordinario di queste settimane di guerra riguarda la mobilitazione spontanea dei cittadini dell'UE a favore dei rifugiati ucraini. Il coraggio dei decisori europei trova una sponda nella generosità che i loro cittadini stanno dimostrando. A partire fra l'altro da quei paesi confinanti che nei confronti di altri profughi avevano alzato muri che si pretendevano invalicabili, non esitando a ricorrere alla violenza per respingere i presunti invasori.

I governi e la maggioranza dei cittadini dell'Europa orientale, finora arroccati dietro le loro frontiere e pronti a contrapporre la sovranità nazionale ai diritti umani universali, hanno dimostrato una capacità d'accoglienza insperata, nei numeri, nella capillarità, nelle dimensioni dell'aiuto fornito. I governi dell'Europa occidentale, verso cui presumibilmente molti si dirigeranno, stanno varando a loro volta misure d'accoglienza che

rimangono finora al riparo dai conflitti che hanno fatto dell'asilo e dell'immigrazione uno dei temi più divisivi dell'agenda politica.

L'Italia non fa eccezione, aggiungendo al nuovo consenso sull'accoglienza l'influsso di una consistente immigrazione ucraina: circa 236.000 persone registrate ufficialmente come soggiornanti, più 18.000 in attesa di risposta alla domanda di regolarizzazione presentata nel 2020, quando proprio l'Ucraina è risultata la prima nazione per numero di istanze. Il fatto che l'immigrazione ucraina sia prevalentemente femminile e abbia come principale sbocco occupazionale il lavoro d'assistenza presso le famiglie italiane, destinato soprattutto alla cura degli anziani in regime di convivenza, ha generato un elevato coinvolgimento emotivo e relazionale dei datori di lavoro, e per loro tramite delle comunità locali.

L'Ucraina non è soltanto un paese europeo da cui arrivano tragiche notizie di lutti e distruzioni, ma entra nelle case di molti italiani mediante le assistenti familiari che da lì provengono. L'ampia mobilitazione dei residenti ucraini e delle loro associazioni per l'accoglienza dei loro sfortunati connazionali è un'altra grande novità, almeno per il caso italiano, soprattutto in queste proporzioni.

Il terzo elemento innovativo è l'accesso immediato al mercato del lavoro e ai servizi sociali: scuola per i minori, formazione professionale per chi intende imparare un mestiere, sanità per tutti. Eliminati i tempi d'attesa e, si spera, i vincoli politico-burocratici che hanno pesato sui percorsi d'integrazione dei precedenti flussi di richiedenti asilo. I profughi ucraini diventano subito residenti regolari a tutti gli effetti.

Rifugiati di serie A e di serie B

Riconoscendo il valore di questo afflato solidale, forse l'unica buona notizia di questa tragica vicenda, occorre però coglierne anche i limiti. Prima di tutto, l'accoglienza incondizionata riguarda i cittadini ucraini, ma non gli immigrati stranieri in Ucraina: tra lo-

ro, 76.000 studenti, attratti da politiche degli ingressi relativamente liberali, basse tasse d'iscrizione ai corsi di studio, costo della vita contenuto. Su richiesta – a quanto è dato di sapere – dei governi sovranisti del gruppo di Visegrad, a cui comunque i governi dal profilo più liberale non si sono opposti, le autorità nazionali potranno decidere se ammetterli alle stesse condizioni degli ucraini, oppure sottoporli al percorso impervio della richiesta d'asilo: ossia a mesi, e spesso anni, d'incertezza e marginalità.

Neppure chi fugge dalla stessa guerra ha diritto a una parità di trattamento all'ingresso nell'UE!

La linea dell'accoglienza, poi, vale solo per gli ucraini, non per i profughi di altre guerre. Qualche centinaio di chilometri più a Nord le guardie di frontiera polacche continuano a respingere con idranti e manganelli i profughi dal Kurdistan iracheno, in arrivo attraverso la Bielorussia, donne e bambini compresi. Spogliati di dignità umana, sono stati definiti «arma ibrida», nelle mani dell'autocrate bielorusso Lukashenko. Scene simili si verificano al confine tra Croazia e Bosnia, e in quel caso non c'è neppure un perfido dittatore da incolpare. Stride il contrasto tra rifugiati accolti e assistiti e rifugiati scacciati brutalmente, braccati nei boschi, lasciati morire assiderati ai confini dell'Unione Europea.

A quanto pare, agli occhi dei legislatori europei come a quelli dei loro elettori, alcune guerre sono peggiori di altre, e alcuni profughi sono più meritevoli di protezione di altri. Come se in Siria o in Iraq non siano stati commessi bombardamenti indiscriminati, violenze ai danni dei civili e crimini di guerra paragonabili a quelli in atto ora in Ucraina.

Se andiamo al di là della commovente che in questo momento suscita la tragedia ucraina, riesce difficile individuare i criteri di questa distinzione: è la vicinanza geografica? La percezione di una comune appartenenza europea? Il profilo sociografico di un flusso composto soprattutto da donne e bambini? Oppure c'entra la religione? O, peggio, la razza? La direttiva poteva essere l'ocasio-

ne per una revisione complessiva delle politiche dell'asilo, ma questo almeno finora non è avvenuto. È passata la linea di un'eccezione rispetto a norme che nel loro insieme rimangono immutate. Per gli altri rifugiati continueranno a valere le normative di Dublino e tutto il pesante apparato che ne discende.

A fine marzo, dopo più di tre settimane d'attesa, il governo italiano ha emanato a sua volta un decreto del presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) sull'accoglienza dei profughi ucraini, seguito il giorno dopo da un'ordinanza della Protezione civile che ne configura l'attuazione sul territorio. Nel frattempo (inizio aprile), si stima siano arrivate in Italia circa 80.000 persone.

Oltre a recepire le nuove regole dell'UE, le norme italiane introducono altre innovazioni. L'articolo 1 dell'ordinanza della Protezione civile reca il titolo «Accoglienza diffusa». Prevede d'integrare l'offerta pubblica di servizi d'ospitalità rivolgendosi agli enti del Terzo settore, ai centri di servizi per il volontariato, alle associazioni registrate, agli enti religiosi civilmente riconosciuti. Questi soggetti potranno concorrere ad aumentare il numero dei posti disponibili, a condizione di garantire un trattamento alle persone accolte paragonabile a quello statale e di prevedere un pieno coinvolgimento dei Comuni, mediante la sottoscrizione di accordi di partenariato. Si profila così – dopo anni – una strategia d'accoglienza condivisa, che chiama a collaborare enti locali, servizi pubblici, forze organizzate della società civile, datori di lavoro.

Non è l'unica novità. I rifugiati potranno cercare sistemazioni autonome, nel mercato dell'affitto o presso famiglie locali, ricevendo direttamente un contributo di 300 € al mese per ogni adulto e di 150 € per i minori, per un periodo di 3 mesi. Per la prima volta la politica italiana dell'asilo riconosce autonomia, capacità di scelta e responsabilità ai rifugiati, vedendoli come persone adulte in grado di cercare e trovare le soluzioni abitative più adatte a loro.

Nello stesso tempo l'ordinanza presuppone che si renda disponibile un'offerta abitativa privata, non solo da parte di famiglie solidali e altri attori socialmente impegnati, ma anche di normali proprietari immobiliari. Se questa previsione s'avverasse, sarebbe un altro passo avanti: il mercato abitativo da 30 anni a questa parte si è mostrato molto riluttante ad ammettere anche solo come clienti i residenti immigrati, con una recrudescenza della chiusura nel caso dei rifugiati giunti negli ultimi 10 anni. Ha rappresentato di fatto uno dei principali ostacoli sul cammino dell'integrazione sociale. Il caso ucraino sta cambiando i parametri culturali con cui si era soliti considerare i nuovi arrivati e la nostra capacità d'accogliermoli.

Le novità italiane e un sistema d'accoglienza integrato

Il governo italiano ha sposato invece la linea restrittiva sull'accoglienza dei soggiornanti stranieri in Ucraina: questi sono ammessi al nuovo regime solo in caso di possesso di un permesso di soggiorno permanente o di uno *status* di rifugiati, con l'aggiunta dell'impossibilità di tornare in condizioni sicure e stabili nel paese di origine. In pratica quasi nessuno soddisferà i requisiti. Risultano esclusi per esempio gli studenti, i lavoratori con contratti a tempo determinato, i richiedenti asilo di altri paesi che si sono trovati coinvolti nella guerra. Per questi valgono le normali regole della protezione internazionale, ossia la lunga e incerta trafila della domanda d'asilo.

Concludendo, rimangono aperte un paio di questioni decisive.

La prima si riferisce alla natura delle emozioni che hanno di fatto guidato la svolta di Bruxelles. Le emozioni per loro natura non durano a lungo, forse soprattutto quelle positive. Si è già visto in Germania nel 2015, quando la ventata di solidarietà e la grande mobilitazione a favore dei rifugiati si sono dissolte in pochi mesi.

Qualcosa del genere è avvenuto in Italia, con il repentino cambia-

mento dell'atteggiamento di gran parte dell'opinione pubblica nei confronti delle ONG impegnate nei salvataggi in mare: da eroi a vice-scafisti, e addirittura pirati. Non è andata molto bene neppure ai profughi (o agli aspiranti profughi) dall'Afghanistan: in agosto, alla caduta di Kabul, sembrava che ne volessimo accogliere decine di migliaia, alla fine ne sono stati ammessi soltanto 3.000 su 5.000 posti previsti. Cautele securitarie e lungaggini procedurali, ma anche nessuna protesta da parte dell'opinione pubblica.

Dunque oggi è lecito domandarsi quanto durerà la mobilitazione di questi giorni, e quanto reggerà alla prova delle inevitabili difficoltà dell'integrazione di persone che nemmeno si sono preparate a emigrare, e che chiederanno servizi e aiuti di vario genere. Già affiorano notizie di famiglie che hanno accolto dei rifugiati in casa nei primi giorni, ma ora stanno chiedendo alle istituzioni di farsene carico.

La seconda questione riguarda il passaggio dallo spontaneismo a un'accoglienza organizzata ed efficace. Per esempio, suscita preoccupazione il basso numero di minori non accompagnati finora registrati come tali. L'accoglienza spontanea, dettata dal cuore, ha una forza dirompente, ma ha anche bisogno d'essere incanalata in interventi ben congegnati, competenti, in grado di durare nel tempo.

Serve un'alleanza tra istituzioni pubbliche, centrali e locali, organizzazioni della società civile, comunità ecclesiali, semplici cittadini, immigrati ucraini e magari di altre provenienze, per dare vita a un'accoglienza diffusa ed efficace. Serve il volontariato, ma servono anche competenze e interventi qualificati. Serve il cuore, ma anche la ragione. Serve la generosità, ma anche la capacità organizzativa. L'accoglienza dei profughi ucraini è un'occasione da non sprecare per costruire un sistema d'accoglienza partecipato, all'altezza delle sfide e delle tensioni del nostro tempo.

Maurizio Ambrosini