Chi ottiene protezione internazionale e dove?

Una riflessione a partire dai dati

Eduardo Barberis, | 25 luglio 2019

Nelle scorse settimane Eurostat ha aggiornato al 2018 i dati sulle domande di protezione internazionale e sui loro esiti[note]I dati sono contenuti nella sezione “Asylum and managed migration” deleuro sito Eurostat – in particolare nel sottomenu “Asylum and Dublin statistics => Decisions on applications and resettlements”[/note]. Si tratta di dati interessanti per una valutazione fattuale dell’esistenza (o meno) di una politica europea in materia. È possibile, infatti, avere dati sui numeri assoluti di pratiche esaminate[note]Il database analizzato qui riguarda le sole domande analizzate dai competenti organi nazionali, che quindi possono sottostimare – anche significativamente – il numero di domande presentate, dati i lunghi tempi che in diversi paesi sono necessari per arrivare ad una decisione di prima istanza[/note], sui loro esiti per paese UE e per cittadinanza di origine dei richiedenti (e quindi calcolare il tasso di successo delle domande): i diversi paesi europei valutano in modo omogeneo i richiedenti con uguale provenienza? Tali valutazioni sono coerenti nel tempo? E come si distribuiscono le richieste fra i vari Paesi?

Per rispondere a queste domande, qui si confrontano diversi paesi europei e diversi bacini di origine dei richiedenti protezione, concentrandosi in particolare sulla posizione dell’Italia in rapporto ai partner europei. Prenderemo i dati nella finestra 2012-2018, che copre tutta la recente “crisi migratoria” europea.

Un quadro generale

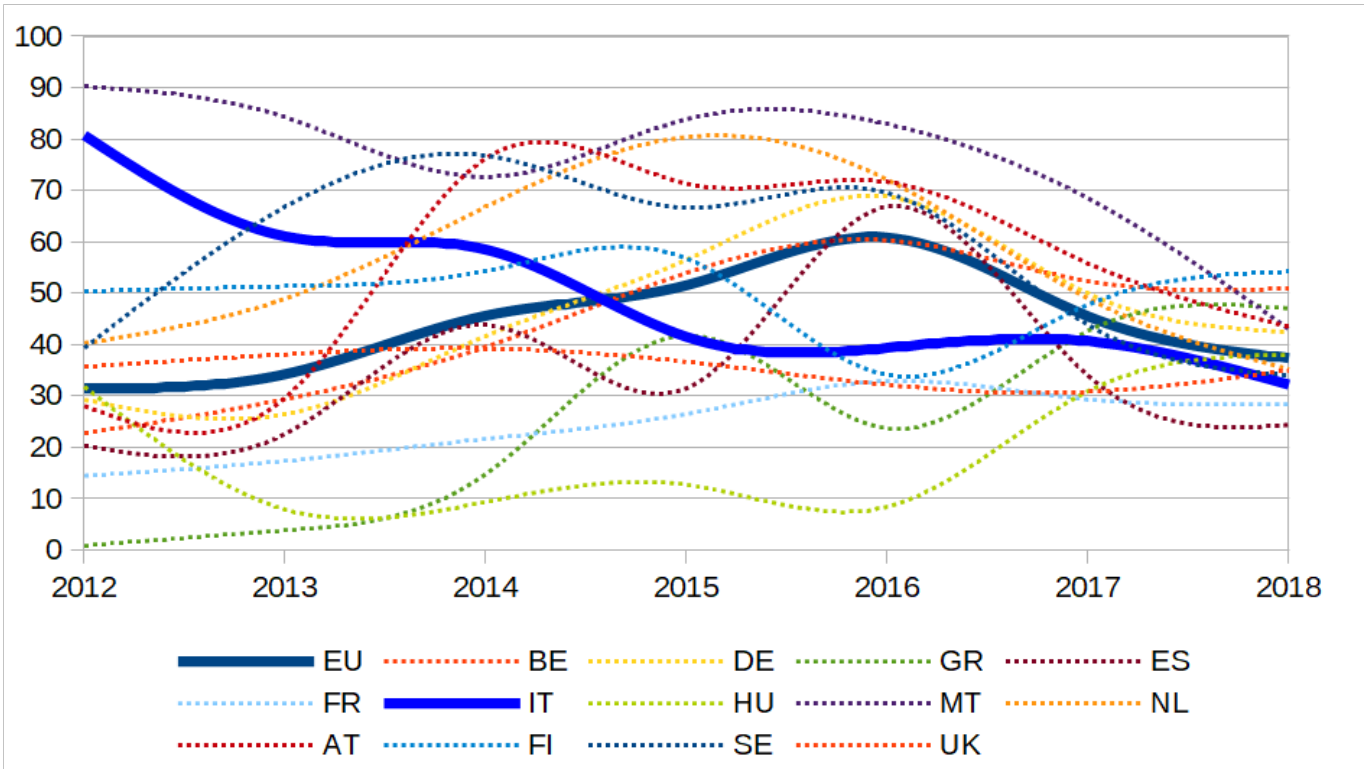
Non mi soffermo qui nel dettaglio del quadro di sintesi, ben noto: nel periodo in analisi, per diversi fattori (dall’esplosione o dal perdurare di crisi politiche, economiche, sociali e ambientali in diverse aree dell’Africa e dell’Asia, fino all’assenza di altri canali legali di ingresso) le domande di protezione sono cresciute. Nel 2016-2017 le domande prese in carico hanno raggiunto il picco di ca. un milione, per poi dimezzarsi nel 2018. Ca. il 43% delle domande analizzate nella UE nel settennio 2012-2018 sono state prese in carico in Germania, seguite da Francia (ca. 14%), Italia (10%) e Svezia (8%). Pesato per la dimensione demografica dei paesi, significa per il 2018 che un paese come l’Austria ha valutato domande per l’equivalente del 4‰ della sua popolazione, seguita da Malta, Svezia e Grecia (3‰), Germania (2‰), Francia, Belgio e Italia (1,5-1,7‰).

Trattandosi di una situazione costruita politicamente come un’emergenza, è interessante capire come sia stata gestita la crescita di richieste. In media, a livello UE, c’è una correlazione positiva fra domande e loro accettazione ($\rho = 0,77$): sensatamente, trattandosi di far fronte a crisi specifiche e talora ben riconoscibili (come quella siriana), al crescere delle domande cresce anche il loro successo. Questo è generalmente vero per la gran parte dei paesi UE, con tre notevoli eccezioni: Italia, Ungheria e Finlandia, dove la correlazione è marcatamente inversa. Il caso italiano rappresenta la trasformazione più notevole: nel settennio passa da essere uno dei paesi più generosi (soprattutto per l’ampio uso degli strumenti di protezione temporanea e sussidiaria) ad uno dei più restrittivi (nel 2018 32% di valutazioni di prima istanza positive, contro una media UE del 37%).

In questo quadro, a complemento, possiamo analizzare anche la variabilità delle decisioni. Alcuni paesi, pur investiti da numeri significativi, mantengono una certa coerenza. Su tutti, il Regno Unito ($\sigma=3,0$), stabile intorno al 35% di valutazioni positive, ma anche Francia e Finlandia ($\sigma=7,0$, la prima con ca. il 25% di domande accolte, la seconda con il 50%). Altri hanno avuto percentuali di approvazione molto variabili (σ superiore a 20,0), su tutti Austria (minimo: 28% nel 2012; massimo: 76% nel 2014) e (fuori dalla UE) Svizzera (minimo: 26% nel 2012; massimo: 90% nel 2016 e 2017). L’Italia, si colloca in una rosa di paesi (come Svezia, Danimarca e Spagna) a variazione medio-alta (σ vicino a 17). Solo nell’ultimo biennio la variabilità fra paesi europei è andata calando – certo nel quadro di una condivisa svolta restrittiva (le domande approvate sono passate dal 61% del 2016 al 37% del 2018), ma anche con un avvicinamento alle medie europee da parte di paesi che a lungo hanno

avuto valutazioni restrittive (come la Grecia e l'Ungheria).

Fig. 1 - Decisioni (prima istanza) sulle domande d'asilo – decisioni positive per paesi selezionati (anni 2012-2018)



Provenienze e scelte nazionali

Questo quadro già evidenzia strategie e percorsi marcatamente differenziati a livello nazionale. La cosa diventa ancora più evidente guardando al successo delle domande per paese di origine e di destinazione, cosa che chiama in causa le modalità in cui i diversi paesi europei sono stati investiti da diversi flussi migratori e come li hanno gestiti, in base sia a dinamiche emergenziali, sia ai rapporti – in particolare di matrice postcoloniale – con i diversi contesti di origine.

Qualche esempio per una rapida carrellata.

Albania e Kosovo

Le domande di protezione presentate nella UE (in particolare in Francia e Germania) da questi due paesi sono ancora numerose (con un picco, nel nostro settennio, di quasi 80.000 nel 2015). Il riconoscimento, però, è enormemente variabile: dall'1% in Germania e Svezia, al 10-20% in Francia e Regno Unito… al 40-50% in Italia (il cui flusso, ridotto a poche centinaia di unità, è fortemente caratterizzato dalla componente minorile).

Ucraina

L'Ucraina, con la crisi della Crimea e la guerra del Donbass del 2014 (che ha portato dal 2015 ad avere risposte di prima istanza su ca. 10.000 domande di protezione l'anno nella UE), rappresenta un altro caso in cui la risposta europea si è rivelata

piuttosto frastagliata. Il flusso di richiedenti, abbastanza diffuso e non raramente distribuitosi in rapporto a reti migratorie per motivi di lavoro, ha visto paesi – come la Germania – che hanno concesso protezione solo nel periodo prossimo alla crisi (50% di domande accolte nel 2015, 5% nel 2018); altri costantemente dinieganti (come la Spagna e la Svezia); altri particolarmente generosi (come l'Italia e soprattutto il Portogallo). La Francia è uno dei paesi che si distingue per la minor variabilità delle proprie decisioni fra un anno e l'altro (percentuale di accoglimento piuttosto stabile dal 2015 intorno al 25%).

Eritrea, Etiopia e Somalia

Il Corno d'Africa è un'altra area sensibile con decine di migliaia di richiedenti protezione giunti in Europa, particolarmente fra il 2016 e il 2017 (ca. 60.000 decisioni di prima istanza l'anno, per oltre la metà di eritrei). Nonostante i legami coloniali, l'Italia non è meta preferita dei richiedenti da questi tre paesi, scavalcata in numero assoluto di istanze da Germania, Francia, Svezia, Regno Unito e Olanda.

In questo caso, la diversità italiana è di segno opposto: in un contesto UE in cui in media una forma di protezione viene accordata all'80-90% degli eritrei, al 30-40% degli etiopi e a 2/3 dei somali, l'Italia è molto meno generosa coi primi, specie negli anni recenti (61% di esiti favorevoli nel 2018) e molto più con i secondi e i terzi (mai sotto il 75% di esiti favorevoli per gli etiopi e il 90% per i somali nel settennio). In generale, specie per etiopi e somali, i trend sono estremamente vari, sia nel tempo per singolo paese, che fra paesi.

Egitto

Il nord Africa nell'ultimo decennio è stato attraversato da diverse crisi politiche, con posizionamenti differenziati delle forze europee. Nel caso egiziano, in generale, si osserva che il supporto al Presidente Al-Sisi (o comunque l'evidenza della riduzione dell'instabilità governativa) si riflette in un calo della percentuale di accoglimento delle domande di protezione a partire dal 2016, nonostante una crescita delle stesse: l'Italia risulta ancora più generosa dei partner europei (36% di istanze accolte nel 2018, contro l'11-12% di Francia e Grecia e il 17% della Germania).

Africa Occidentale

L'Africa occidentale è un'altra fonte di migrazioni di fuga durante la cosiddetta "crisi dei rifugiati", con flussi di richiedenti protezione che non si riducono nonostante il trend calante dell'ultimo anno: crescita dalla Costa d'Avorio (da 2.500 domande analizzate nel 2014 a quasi 12.000 nel 2018) dalla Guinea (da 5.000 domande analizzate nel 2014 a oltre 14.000 nel 2018) dalla Nigeria (ca. 35.000 nel solo 2018) e dal Senegal (ca. 8.000 domande l'anno negli ultimi tre anni, ben più che raddoppiate rispetto ad inizio periodo), domande stabili intorno ai 10.000 casi l'anno dal Gambia e dal Mali – tutti paesi in cui le probabilità di ottenere una forma di protezione internazionale si aggira intorno al 20-30% e in cui l'Italia è una delle principali destinatarie delle richieste. Italia che è andata convergendo verso bassi tassi di accoglimento, partendo da livelli molto alti ad inizio periodo, mentre gli altri due principali destinatari – Francia e Germania – mantengono tassi più uniformi nel tempo.

Per economia di spazio, non analizziamo qui altri due casi con dinamiche similari, come le domande d'asilo di pakistani e bengalesi.

Afghanistan, Iraq e Siria

Questi due paesi sono costantemente fonte di richiedenti protezione (in particolare verso la Germania), quanto meno a partire dalle guerre che li hanno destabilizzati e con particolare ripresa di migrazioni di fuga negli anni recenti (il picco delle domande esaminate è prossimo a 180.000 per gli afgani nel 2017, 400.000 per i siriani e 65.000 per gli iracheni nel 2016). La percentuale di accoglimento è stata superiore al 60% per diversi anni per iracheni e afghani (calata sotto il 50% nell'ultimo anno) e tendenzialmente sopra il 90% per i siriani.

Di nuovo, questo dato medio è composto da una grande variabilità: per iracheni e afghani, i paesi mediterranei (Italia inclusa) tendono ad essere più generosi, mentre paesi come Germania, Austria, Belgio e Svezia molto meno… l'ordine di grandezza è di ca. ¾ di domande accolte nel sud Europa contro 1/3 nell'Europa continentale e settentrionale. Nel caso siriano, che pure è uno di quelli a minor varianza, l'Italia presenta di nuovo alcune peculiarità: fra il 2013 e il 2015 ha un tasso di accoglimento piuttosto basso (nell'ordine del 50-60%) – simile a quello di Ungheria e Grecia. Qui probabilmente pesano i dinieghi di quanti sono stati identificati in Italia ma si sono poi resi irreperibili perché non interessati a fare domanda di protezione in paesi che erano considerati di mero transito.

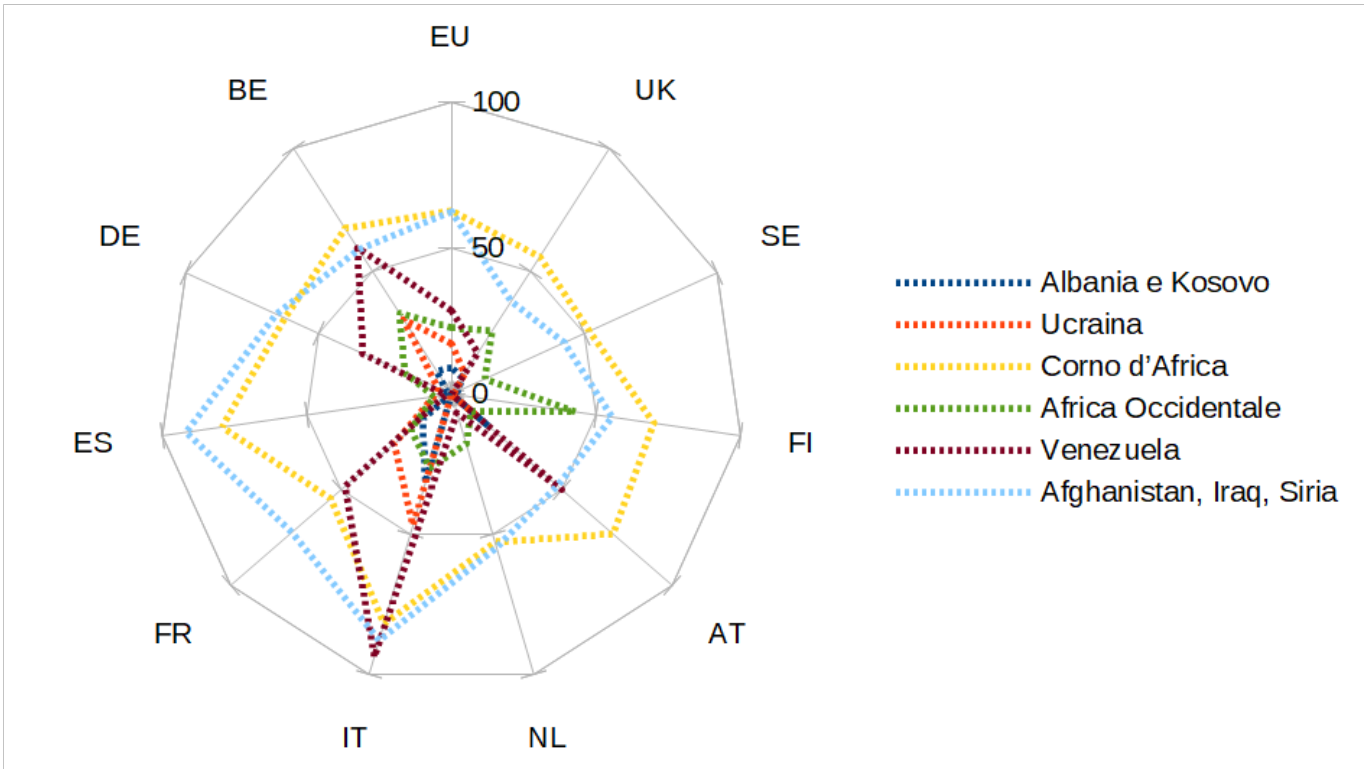
Venezuela

É interessante osservare anche nuovi fronti di crisi, per capire se la convergenza che sembra a tratti affacciarsi nella gestione europea della "crisi migratoria" trovi effettivamente spazio in modo coerente e costante. Il caso venezuelano, con una rilevante crescita di domande esaminate nell'ultimo biennio (da alcune decine fino al 2016 a ca. 2.500 nel 2017 e ca. 3.200 nel 2018, metà delle quali verso la Spagna), ci dice no. Guardando ai soli paesi con più di 200 domande analizzate nel 2018 (Belgio, Germania, Spagna, Francia e Italia), le percentuali di accoglimento variano dal 2% della Spagna al 94% dell'Italia… con il paradosso che i paesi che hanno riconosciuto Guaidò come presidente riconoscono meno protezione rispetto a chi ha mantenuto una posizione più sibillina e in qualche elemento di governo persino filo-Maduro, come l'Italia.

Cina

Giusto per considerare ancora il peso delle variabili geopolitiche, consideriamo le domande di protezione fatte da cittadini cinesi, che sono stabilmente ca. 5.000 l'anno nella UE (accolte in media in più di un quarto dei casi), per più della metà verso la Francia. Anche qui, soffermandosi solo sui casi con almeno 200 domande nel 2018, la variabilità è ampia: da meno del 10% di riconoscimento in Italia, Grecia e Regno Unito al 50% in Francia. Di nuovo l'Italia è caratterizzata da una forte aleatorietà, superiore a quella della gran parte dei paesi europei: la percentuale è molto variabile nel tempo.

Fig. 2 - Decisioni (prima istanza) sulle domande d'asilo – decisioni positive per cittadinanza (raggruppata in aree omogenee) e paesi selezionati (anno 2018)



Conclusioni: fra l'Italia e l'Europa

Da questa rapida carrellata di dati, possiamo far emergere alcuni trend:

1. c'è una certa convergenza europea – o almeno una riduzione delle differenze fra paesi della UE – nell'ultimo biennio. Si potrebbe dire finalmente, se non fosse che la convergenza è dettata da una restrizione delle concessioni che non comporta una soluzione strutturale alla crisi di politica migratoria dell'Unione… carenza di canali per l'ingresso legale in Europa, assenza di condivisione della gestione della protezione internazionale – con un circolo vizioso che alimenta sia la sovraesposizione del sistema d'asilo, sia i dinieghi;
2. i paesi ai confini esterni della UE sono infatti destinatari di numerose richieste, in base ai meccanismi di Dublino, che rischiano di produrre irregolarità anche fra soggetti plausibilmente meritevoli di tutela – come il caso dei siriani diniegati in Italia, Grecia e Ungheria mostra – sia di canalizzare migrazioni variamente motivate dentro l'unico canale plausibile, quello dell'asilo;
3. oltre alla pressione sui confini esterni, rilevano ancora diverse specificità nazionali – per cui la comunitarizzazione della politica di protezione non può probabilmente essere separata da una maggior convergenza nella politica estera. La scelta di alcuni paesi di aprire selettivamente in alcuni anni a richiedenti protezione di determinata provenienza, i rapporti postcoloniali, scelte di collocazione in politica estera rendono altamente variabile la quantità di domande e il loro esito;
4. l'Italia, da questo punto di vista, sembra caratterizzata da una gestione particolarmente aleatoria e ondivaga, in parte legata alla modalità emergenziale di fronteggiamento della "crisi migratoria" (con la creazione di un sistema "parallelo" che ha teso ad autoalimentarsi prima ed essere oggetto di stigmatizzazione politica poi), in parte a specifiche scelte – ora di "alleggerimento" della pressione (concessione di permessi umanitari di breve durata, con una certa tradizione storica per affrontare i picchi, come già avvenuto con le crisi in Kosovo e Tunisia), ora di salvaguardia delle vite umane in condizioni di incertezza. Resta tuttavia una evidenza di scelte di frequente controtendenza (ora positive ora negative) rispetto alle medie europee, ed una quota di variabilità nel tempo difficile da spiegare, legata alla probabile, inadeguata strutturazione dei percorsi di valutazione delle domande d'asilo, sottoposti a particolare pressione per i numeri e la pluralità di profili e per la carenza di orientamenti uniformi nella presa in carico. Da questo punto di vista, l'Italia è l'unico paese del lotto qui analizzato con una riduzione costante del tasso di accoglimento nel tempo, in evidente contrasto con i paesi le cui decisioni non sono sembrate influenzate dall'emergenza (Francia, Regno Unito e Finlandia hanno avuto tassi di accoglimento sostanzialmente stabili nel periodo) e con i paesi che hanno affrontato la crisi migratoria ampliando momentaneamente le maglie dell'accoglienza (come Svezia, Olanda, Germania). L'orientamento politico ha dunque un suo peso – certo non solo nel breve periodo, dato che il trend prosegue da diversi anni e si abbina a possibili effetti cumulativi dell'*agency* individuale e di gruppo: pur nel quadro di rilevanti asimmetrie informative, non si può escludere che una quota di migranti decida di orientare la scelta della richiesta verso paesi (percepiti come) più "generosi" e questo aumenti la pressione producendo chiusure al raggiungimento di soglie politiche di sostenibilità.