

---

## La metamorfosi dell'asilo in Europa<sup>1</sup>

Dalle origini del “falso rifugiato” al suo internamento

*Jérôme Valluy*

Nella storia moderna dell'idea di diritto d'asilo, la proclamazione più significativa risale al 10 dicembre 1948 ed è contenuta negli articoli 13 e 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite:

Art. 13: 1. Ogni persona ha il diritto di circolare liberamente e di scegliere la sua residenza all'interno di uno stato. 2. Ogni persona ha il diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il suo, e di tornare nel suo paese.

Art. 14: 1. Davanti alla persecuzione, ogni persona ha il diritto di cercare asilo e di beneficiare dell'asilo in altri paesi. 2. Tale diritto non può essere invocato nel caso la persona sia effettivamente responsabile di un crimine di diritto comune o di atti contrari agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite.

Dopo tale proclamazione, nel 1949 viene creato l'Alto Commissariato ai Rifugiati presso il Segretario Generale dell'Onu e cominciano i negoziati che porteranno nel 1951 alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Il varo di tale normativa provoca il confronto fra due ideologie: quella di una protezione assai ampia degli esiliati e quella del primato della sovranità nazionale. Nel negoziato fra diplomatici, che rappresentano essenzialmente gli interessi degli stati, la seconda logica prevale facilmente. Nella prima, il diritto d'asilo è indissociabile dalla libertà di circolazione. È ciò che si potrebbe chiamare “diritto d'asilo assiologico”: deriva da un sistema di valori che conduce a una politica d'apertura delle frontiere offrendo così l'essenziale della protezione ricercata dai rifugiati e che porta a dare un sostegno simbolico e materiale a chi è riconosciuto rifugiato come alla causa per la quale si batte o è perseguitato.

Al contrario, nella seconda logica, poiché il principio filosofico che guida

<sup>1</sup> Secondo le statistiche dell'Unhcr (in italiano Acnur, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) i rifugiati nel mondo sarebbero circa 67 milioni di cui 11,4 milioni sotto mandato Unhcr, 4,6 Unrwa, 26 milioni sfollati a causa di conflitti, 25 milioni sfollati per disastri naturali. Dal 1998 a oggi non ci sarebbe stata quasi alcuna variazione fra i rifugiati tradizionali mentre c'è stato un forte aumento degli sfollati a causa delle guerre, passati da poco più di 5 milioni a più di 14 milioni. L'Europa ospita solo il 14% del totale dei rifugiati Unhcr; la Germania ne ospita 578.879, il Regno Unito 299.718, la Francia 151.789, l'Olanda 86.587, la Svezia 75.078, l'Italia 38.068, l'Austria 30.773, la Danimarca 26.788, il Belgio 17.575 (Germania, Regno Unito, Francia e Italia superano o hanno circa 60 milioni di abitanti; l'Italia ospita solo il 2,4% dei rifugiati in Europa). In Italia, dal 2005 il numero dei richiedenti asilo sarebbe triplicato. Nel 2008 (gennaio-novembre) 26.898 sono state nuove richieste d'asilo. Nel 2007 lo status di rifugiato è stato riconosciuto solo a 1408 persone mentre a 6318 persone è stato negato ma è stata concessa la protezione umanitaria e ad altre 4908 è stato negato senza protezione; 875 sono irreperibili o hanno rinunciato, 894 sono in riesame e 544 in attesa. È noto che l'Italia non ha mai votato una vera e propria legge per l'asilo umanitario e politico. Il Cir (Consiglio italiano per i rifugiati, onlus) si definisce “un'organizzazione umanitaria indipendente”, costituitasi nel 1990 sotto il patrocinio dell'Acnur (la cui portavoce in Italia è Laura Boldrini), *NdC*.

lo stato giuridico e materiale delle frontiere è la sovranità degli stati, il diritto d'asilo vi è concepito come un'eccezione: una piccola porta aperta a margine della vasta distesa chiusa delle frontiere nazionali. Così, associato alla chiusura delle frontiere, tale "diritto d'asilo derogatorio" offre essenzialmente ed eccezionalmente un'autorizzazione di ingresso e di soggiorno nel paese rifugio per sfuggire a delle persecuzioni.

La proclamazione del 1948 non chiudeva alcuna delle due opzioni, né la grande porta largamente aperta dell'asilo assiologico né la piccola porta socchiusa dell'asilo derogatorio. Ma la Convenzione di Ginevra del 1951, per via di una scelta politica, tronca tale questione che, retrospettivamente, sembra più filosofica che diplomatica:

Art. 1.A.2: Secondo la presente Convenzione, il termine "rifugiato" s'applicherà a ogni persona (...) che (...) temendo a ragione d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, la sua appartenenza a un certo gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trovi fuori dal paese di cui possiede la nazionalità e del quale non può o, per via di tale timore, non vuole rivendicare la protezione.

Riducendo il diritto d'asilo a una definizione del rifugiato, la Convenzione enuncia essenzialmente dei criteri di selezione degli individui e rimette agli stati il potere di selezione lasciando loro la definizione delle modalità d'applicazione. Tale Convenzione fonda così l'ideologia dell'asilo derogatorio che è sviluppata e diffusa da mezzo secolo dall'Alto Commissariato ai Rifugiati (Hcr, in italiano Acr) creato per l'elaborazione di tale Convenzione e incaricato della sua applicazione come l'insieme degli attori dei singoli governi (amministrazioni, giurisdizioni...) e non governativi (associazioni, operatori sociali...).

A seguito di tale inizio della storia, il diritto d'asilo diventa un affare di esperti, in particolare funzionari internazionali e nazionali, che decidono anche discrezionalmente come permette loro un regime giuridico che brilla per la sua vacuità e il suo debole potere vincolante. L'osservazione diretta dell'attività di valutazione delle domande d'asilo<sup>2</sup> mostra che lungi dall'essere l'ultimo arbitraggio di un'istruzione approfondita e di un ragionamento giuridico, ambedue strettamente dipendenti dal diritto, l'intima convinzione si sostituisce puramente e semplicemente all'una e all'altra nel processo di giudizio. Una semplice somma di opinioni soggettive e intuitive rimpiazza la ricerca d'informazioni e il sillogismo giuridico che si suppone guidi il giudice verso la sua conclusione. Sono così mascherati l'assenza di mezzi e la rarità di un fondamento ragionato nella decisione e anche il carattere relativamente discrezionale di un potere tecnocratico sottoposto all'influenza politica e ideologica.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> J. Valluy, *Vrai ou faux réfugiés?*, in "Espaces Temps (Reflechir les sciences sociales) – Les Cahiers", 89-90, 2005, pp. 96-103.

<sup>3</sup> Questa discrezionalità è del tutto analoga a quella che orienta l'azione delle polizia come quella della magistratura si veda S. Palidda, *Polizia postmoderna*, Feltrinelli, Milano 2000, *NdC*.

## *La genesi del “falso rifugiato” (anni sessanta e settanta)*

Il potere tecnocratico riguardante i rifugiati si costruisce inizialmente con la creazione dell’Hcr (1949) e delle organizzazioni nazionali, quali l’Ofpra (1952) e la Crr in Francia. Ma è solo più recentemente, nei decenni settanta e ottanta, che si produce, in Francia come negli altri paesi ricchi, una *professionalizzazione* per quella categoria di azione pubblica che è diventata la gestione del diritto d’asilo istituzionalizzato, un fatto dovuto all’impulso dato dall’aumento di fondi e risorse umane di tali istituzioni pubbliche come dei loro partner associativi e universitari. Questo mondo di esperti del diritto d’asilo è in rapida crescita proprio quando il diritto d’asilo si trasforma nel suo contrario. I riferimenti professionali di tale mondo si costruiscono in relazione diretta con la grande inversione della politica del diritto d’asilo contro gli esiliati.

Durante il primo periodo del diritto d’asilo moderno, dal 1948 al 1968 circa, tale parte della politica internazionale dipendeva essenzialmente dalla volontà degli stati di preservare la loro sovranità in caso d’afflusso massiccio d’esiliati, e dell’interesse del campo Nato ad accogliere i dissidenti per mostrare, con la loro fuga, il fallimento morale e politico del campo avverso. La definizione individuale, restrittiva e selettiva di rifugiato, secondo l’articolo 1A2 della Convenzione di Ginevra, soddisfaceva perfettamente tale doppia funzione politica. In Francia, qualche migliaio di persone domandavano asilo ogni anno e la grande maggioranza – fra l’80% e il 100% – lo otteneva. Durante tale periodo, tuttavia, le frontiere occidentali erano “aperte”, il che permetteva a chiunque cercasse rifugio di ottenere asilo sociale senza passare per la procedura della Convenzione di Ginevra.

Nel passaggio dal decennio sessanta al settanta la storia della politica del diritto d’asilo, sin là dipendente dalla Guerra fredda fra i blocchi “comunista” e “capitalista”, si congiunge e si confonde con un’altra storia: quella della decolonizzazione. La Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, in effetti, non era internazionale ma europea. Molti stati europei erano imperi coloniali, i cui cittadini colonizzati non potevano chiedere nulla in materia di diritto d’asilo salvo cambiare impero coloniale trasferendosi sul continente europeo, doppia condizione che rendeva il fenomeno improbabile e demograficamente marginale.

Tuttavia, dopo le decolonizzazioni degli anni sessanta, nelle loro relazioni con il paese colonizzatore i decolonizzati divennero soggetti di diritto internazionale (cioè cittadini di uno stato). Solo dopo diversi anni di negoziati interni la Francia accettò di ratificare il Protocollo di New York del 1967, che estendeva la Convenzione di Ginevra all’ambito internazionale. Ciò avvenne dopo un lungo rapporto di forza fra tecnocrati del ministero dell’Interno, che temevano che questa estensione aprisse una via d’accesso a decolonizzati-immigrati, e il ministero degli Affari Esteri, più preoccupato di preservare l’influenza francese tanto sul continente africano quanto in seno all’Assemblea generale delle Nazioni Unite, dove i nuovi stati decolonizzati hanno un peso. I diplomatici impongono la decisione nel 1971 [...] ma l’amministrazione interna può esprimere il suo rifiuto altrimenti: dal 1972, le domande d’asilo non euro-

pee vengono massicciamente respinte, con tassi vicini al 100%, mentre i rifiuti restano attorno al 15% per gli europei (fuggiti dall'Urss).

Dal 1972-73 il numero di domande d'asilo aumenta rapidamente per via degli arrivi dall'Indocina e dall'America del Sud.<sup>4</sup> Da quel momento il tasso di rifiuto delle domande d'asilo da parte dell'Ofpra comincia la sua lunga crescita. Essa è tuttavia rallentata, in tendenza globale, dalla buona accoglienza riservata agli indocinesi (e ai cileni). L'effetto *boat people* di cui beneficiano nell'opinione pubblica e l'interessamento politico francese a tale accoglienza corrisponde a un tasso di rifiuto delle domande molto basso: fra 0% e 10% sino alla metà degli anni ottanta. Durante i vent'anni seguenti, gli indocinesi sono la prima nazionalità fra quelle accolte e a loro corrisponde la maggioranza delle domande d'asilo accettate. L'accoglienza privilegiata degli indocinesi permette alla Francia di far prova del fallimento morale e politico dei suoi vincitori nella guerra di decolonizzazione, in un contesto di scontro fra campo comunista e capitalista in cui essa ha poca influenza politica sulle sue ex colonie asiatiche.

Tuttavia tale accoglienza privilegiata maschera il fenomeno più importante: il tasso di rigetto delle domande aumenta vertiginosamente per tutte le altre nazionalità. Le domande d'asilo degli africani sono fra le più respinte: 95% di rifiuto nel 1973. Il tasso di rifiuto complessivo aumenta ancora immediatamente dopo: 30% nel 1973, 35% nel 1974, 45% nel 1975, 80% nel 1976. Dopo tre anni di tassi più moderati fra il 1977 e il 1979, la tendenza al rifiuto si riafferma dal 1981 (70%) sino a tassi che vanno dal 70% al 100%, raggiunti alla metà degli anni ottanta (85% nel 1985 poi 90% nei tre anni seguenti).<sup>5</sup>

Si vede così che la politica del diritto d'asilo ai non europei è strettamente legata alla decolonizzazione, sia per quanto riguarda l'accoglienza degli indocinesi sia per il rifiuto delle altre nazionalità, specialmente gli africani. L'Ofpra è sotto la tutela del ministero degli Affari Esteri ma dipende anche dal ministero dell'Interno (politiche di naturalizzazione, controllo degli ingressi, registrazione iniziale delle domande d'asilo nelle questure...) e dal ministero degli Affari Sociali (accoglienza e presa in carico dei richiedenti asilo in centri specializzati dei rifugiati riconosciuti...). Questi tre ministeri e le loro rispettive burocrazie sono fortemente coinvolti nel processo di decolonizzazione durante gli anni sessanta.

<sup>4</sup> In quel periodo il fenomeno *boat people* ha un grande successo mediatico internazionale. È la fine della guerra del Vietnam e della catastrofe di tutta l'Indocina. L'Occidente si rifà un'immagine morale mostrando le atrocità dei Khmer Rossi di Pol Pot e anche dei vietcong e mobilitandosi a favore dell'accoglienza dei rifugiati d'Indocina. La Francia (sconfitta da Giap a Diem Bien Phu nel 1956 e quindi cacciata dal Vietnam) è il paese europeo che ne accoglie di più. In realtà nella maggioranza dei casi si tratta di discendenti della diaspora cinese che si era diffusa in Indocina; fra essi molti sono commercianti, padroncini, e alcuni usurai, collaboratori dei colonialisti prima francesi poi americani e dei regimi corrotti e trafficanti di armi e droghe. In Francia esistevano già dall'inizio del XX secolo una piccola comunità cinese e una vietnamita. Con gli anni ottanta gli originari d'Indocina diventano particolarmente numerosi fra i negozianti e nella piccola manifattura in alcuni quartieri di Parigi e poi in altre città. La stragrande maggioranza è ovviamente anticomunista e legata ai cinesi americani, a Taiwan e a Hong Kong; ma con gli anni novanta, *business is business*, la "comunità" asiatica in Francia stringe rapporti con la Cina Popolare che nel frattempo ha sviluppato una politica di penetrazione dei mercati europei e di fatto controlla la sua nuova emigrazione nel mondo, NdC.

<sup>5</sup> L. Legoux, *La Crise de l'asile politique en France*, Ceped, Paris 1995, p. 148. Tutte le statistiche provengono da quest'opera.

Durante la guerra di liberazione algerina, il ministero dell'Interno fa la sua parte in Francia metropolitana. La firma degli accordi d'Evian nel 1962 (che sanciscono l'indipendenza dell'Algeria) non cancella di colpo la mentalità dei funzionari formatasi durante gli otto anni di guerra contro gli algerini. In effetti, la guerra d'Algeria ha certamente costituito un laboratorio di formazione della polizia degli stranieri non europei; tale orientamento si estende all'insieme delle nazionalità africane, come mostra la distribuzione per nazionalità degli espulsi dalla Francia dal 1963 al 1973: il 73,1% di algerini all'inizio del periodo contro il 45,4% alla fine,<sup>6</sup> per un numero annuale di espulsioni quasi costante; la differenza è ancora maggiore per le altre nazionalità del Magreb e dell'Africa.

Come mostra la ricerca di Bernardot,<sup>7</sup> sul versante sociale la volontà di controllare meglio i decolonizzati-immigrati è manifesta nello sviluppo della Sonacotral (Società nazionale di costruzione di alloggi per i lavoratori algerini), nel 1956, rinominata Sonacotra quando perde, nel 1962, la sua specializzazione algerina per estendere la sua competenza all'insieme degli africani: alla fine del decennio il 90% dei direttori di centri Sonacotra è composto da ex militari già impegnati nelle guerre coloniali. La genesi e l'evoluzione della Dpm (Direzione della popolazione e delle migrazioni) in seno al ministero degli Affari Sociali, creata nel 1966, illustrano anch'esse tale orientamento nell'inquadramento degli immigrati; come mostra Laurens,<sup>8</sup> la maggioranza degli alti funzionari di tale nuova direzione e soprattutto dei più alti in grado in ogni categoria o servizio provengono dall'ex amministrazione coloniale e reimportano nel nuovo servizio i riferimenti alle loro esperienze professionali anteriori.

Vi è quindi, nel decennio sessanta, un vero e proprio processo che conduce alle decisioni dell'inizio degli anni settanta e dà loro un senso che non ha alcun rapporto con la crisi economica del decennio seguente, anche se questa fungerà da nuova giustificazione alle politiche di rifiuto dell'asilo anteriori dovute a un'altra dinamica storica: la chiusura delle frontiere (1974), le restrizioni al ricongiungimento familiare (1976), la penalizzazione del soggiorno irregolare (1980), i controlli d'identità su basi somatiche (1981).

Dopo gli anni ottanta s'imporrà una reinterpretazione della storia basata su un sapere della crisi che nessuno aveva dieci anni prima: lo shock petrolifero sarà presentato come la principale variabile esplicativa della storia del rovesciamento della politica del diritto d'asilo. Questo appare quindi dovuto essenzialmente a una xenofobia soprattutto tecnocratica che conoscerà la politicizzazione solo nella metà degli anni 1980 con l'ascesa elettorale dell'estrema destra [Le Pen, *NdT*]. Tuttavia, nel momento in cui emerge questa nuova forza politica, l'essenziale del grande rovesciamento del diritto d'asilo contro gli esiliati è già attuato, specialmente per le nazionalità non europee e a eccezione degli indocinesi. Si può quindi ragionevolmente considerare il successo dell'estrema destra come una conseguenza della storia precedente, poiché l'ipotesi

<sup>6</sup> Si veda la tabella di A. Spire, *Etrangers à la carte*, Grasset, Paris 2005, p. 218.

<sup>7</sup> M. Bernardot, *Une Politique de logement: la Sonacotra (1956-1992)*, tesi di dottorato, Università Parigi I, 1997.

<sup>8</sup> S. Laurens, *Hauts fonctionnaires et immigration in Francia (1962-1981) – Socio-histoire d'une domination à distance*, Ehes, dottorato in sociologia, 8 dicembre 2006.

di una relazione inversa sarebbe assurda. Una volta che il Front National di Le Pen entra nella scena politica del paese si verifica un'accelerazione dei processi con un continuo riferimento a esso – la cosiddetta “lepenizzazione degli spiriti”<sup>9</sup> –, spesso considerato come il fattore esplicativo di tale evoluzione storica [...] mentre non è altro che un sintomo, fra altri, di un fenomeno più profondo e più antico d'istituzionalizzazione della xenofobia.<sup>10</sup>

Dopo numerosi decenni d'elaborazione tecnocratica da parte dei funzionari rimpatriati dalle colonie, degli alti dirigenti dei ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno e degli Affari Sociali, ma anche degli esperti e intellettuali vicini a tali cerchie [...] le questioni dell'asilo e dell'immigrazione si mescolano e s'inscrivono nell'agenda elettorale. Altri elementi intervengono e favoriscono questa dinamica: con il suo arrivo al potere, la sinistra entra in contatto con le tecnocratie ministeriali ed è costretta ad accordarsi con queste nella condotta dell'azione pubblica. Il passaggio del governo da destra a sinistra nel 1981 non apre che una breve parentesi, associando misure spettacolari in favore dei *sans papiers* ai primi frutti, dal 1982, della conversione socialista alla lotta anti-immigrazione: le misure contro gli irregolari e la provocazione del conflitto fra vecchi e nuovi immigrati. La vittoria elettorale del Front National nel marzo 1983 segna un cambio di mentalità, ma si tratta ancora di un successo ridotto e nulla indica che durerà. Eppure, l'anno seguente il primo ministro socialista Fabius pronuncia la sua celebre frase (“l'estrema destra è una falsa risposta a delle vere domande”) che riflette il nuovo intreccio fra le élite socialiste e i tecnocrati ministeriali e dell'alta burocrazia.

### *La svolta nazional-sicuritaria (1980-1990)*

L'evoluzione della politica del diritto d'asilo è stata favorita da sviluppi più ampi e più profondi. Le distinzioni “asilo/immigrazione” o “sinistra/destra” sono poco utili per descrivere tale trasformazione dei rapporti di forza ideologici fra tre sistemi di valori e di credenze che attraversano le amministrazioni locali, nazionali, europee:<sup>11</sup> l'ideologia utilitarista, l'ideologia “nazional-sicuritaria” e quella “umanista-asilare”.

A queste tre “ideologie” corrispondono tre coalizioni che sono transnazionali ma più o meno forti a seconda del paese. Ognuna riunisce un insieme di esperti delle migrazioni (funzionari, esperti, giornalisti, leader Ong, universitari, avvocati ecc.) che condividono lo stesso modello d'analisi dei fenomeni migratori, dei problemi che essi pongono e delle possibili soluzioni. La modalità d'azione abituale degli attori di ogni coalizione consiste nel diffondere le loro idee in tutti i segmenti dell'azione pubblica (a diversi livelli del governo di ogni paese, nelle diverse categorie d'attori).

<sup>9</sup> P. Tevanian, S. Tessot, *Dictionnaire de la lepenisation des esprits*, L'Esprit Frappeur, Paris 2002.

<sup>10</sup> O. Le Cour Graindmain, *Coloniser. Exterminer. Sur la guerre et l'Etat colonial*, Fayard, Paris 2005 [l'autore allude qui alla lunga storia che Le Cour Graindmain fa risalire in particolare alle proposte di Tocqueville contro gli algerini refrattari al colonialismo – “civilizzazione” – francese, *NdT*].

<sup>11</sup> Per una descrizione dettagliata si veda J. Valluy, *Les Politiques européennes de l'immigration et de l'asile sous tension: entre logique des quotas et logique anti-migratoire*, in “Cahiers du CEMMM”, 8 maggio 2006.

Riassumendo brevemente, la storia europea delle politiche migratorie dalla metà del secolo – che è anche una storia politica europea dei rapporti culturali all’alterità e all’identità collettiva – si caratterizza per un declino continuo della corrente “umanitaria-asilare” e un rafforzamento altrettanto continuo delle forze ideologiche nazional-sicuritarie; nel frattempo la visione utilitarista, progressivamente marginalizzata dalla metà del periodo, riappare, specialmente a livello europeo, ma sembra ben lontana dal controbilanciare le forze politiche che sostengono la chiusura e il rifiuto. La politica del diritto d’asilo è un elemento di tale concorrenza ideologica e, come ogni politica pubblica in tale campo, non è l’espressione di una sola coalizione ma del loro rapporto di forze, della tettonica che esse producono insieme.

Una tale oscillazione dipende innanzitutto da una crescita endogena delle forze nazional-sicuritarie (conversione precoce dell’alta funzione pubblica all’idea di un “problema” migratorio, sin dagli anni sessanta; chiusura amministrativa delle frontiere, intensificazione delle politiche antimigratorie da cui il rovesciamento della procedura d’asilo verso dei rifiuti massicci a partire dagli anni settanta; emergenza dell’estrema destra nazionalista nel campo politico nel corso degli anni ottanta). Tuttavia, l’oscillazione è dovuta anche ad aspetti meno visibili, mascherati dai precedenti, tendenti all’indebolimento delle forze umanitarie-asilari, indebolimento la cui origine va cercata nella trasformazione delle forze associative, accademiche e partigiane esplicite di riferimenti ai valori dell’azione umanitaria e sociale.

Quando, nel corso degli anni ottanta, i partiti d’estrema destra emergono in ambito europeo e si impadroniscono del tema dell’arrivo degli stranieri come motivo di contestazione delle politiche governative [...] queste già da dieci anni hanno generato il discredito degli esiliati, alzando continuamente i tassi di rigetto delle domande d’asilo e producendo nello spazio pubblico le giustificazioni di tale aumento: la stigmatizzazione dell’esiliato come “rifugiato economico”, attirato dalla nostra ricchezza e che abusa della Convenzione di Ginevra sui rifugiati. L’uso elettorale, da parte tanto delle forze contestatrici quanto degli attori di governo, non fa altro che amplificare tale stigmatizzazione pubblica e aumentare la portata politica dei tassi di rigetto.

In tale prospettiva, l’internamento degli immigrati diventa un elemento cruciale delle politiche antimigrazione, con due effetti collaterali importanti: rafforza la cosiddetta pericolosità degli immigrati socialmente percepita, sbandierando nel contempo la mobilitazione delle autorità contro tale minaccia. Numerose ricerche sul forte aumento dell’incarcerazione degli stranieri in Europa conducono a conclusioni convergenti:<sup>12</sup> a partire dagli anni ottanta i dati sugli stranieri in carcere crescono a causa delle infrazioni alla legislazione sull’immigrazione (soggiorno irregolare, rifiuto dell’espulsione...),<sup>13</sup> delle infrazioni direttamente legate alla vita in clandestinità (falso e uso di falsi, infrazione alla legislazione sul lavoro...) e delle incarcerazioni preventive, ancora più

<sup>12</sup> A. Tsoukala, *La Criminalisation des immigrés en Europe*, in G. Sainati, L. Bonelli (a c. di), *La Machine à punir*, L’Esprit Frappeur, Paris 2000, p. 251.

<sup>13</sup> Il fenomeno è particolarmente netto per quattro paesi dell’Europa del sud: K. Calavita, *Immigration, Law and Marginalization in a Global Economy: Notes from Spain*, “Law and Society Review”, 1998, vol. 32, 3, pp. 529-566.

numerose poiché gli stranieri non offrono le garanzie (stabilità e legalità del soggiorno, domicilio, situazione familiare, impiego, scolarità ecc.) richieste per beneficiare delle misure alternative alla detenzione preventiva. Al di là di questi aspetti, la sovrarappresentazione degli stranieri è legata non alle loro origini nazionali ma alla loro distribuzione statistica secondo altre variabili: l'età, il sesso e le condizioni socio-economiche. L'essenziale risiede quindi nella correlazione fra i tassi d'incarcerazione di stranieri e i fattori legati al soggiorno irregolare, come mostra la ricerca realizzata nel 1998 da James Lynch e Rita Simon<sup>14</sup> su sette paesi (Usa, Canada, Australia, Regno Unito, Francia, Germania, Giappone). A tale correlazione fondamentale si aggiungono fattori "incidental", soprattutto la discriminazione poliziesca e giudiziaria. L'insieme di tali analisi permette quindi di considerare i tassi d'incarcerazione degli stranieri come una misura sociologicamente pertinente del grado di criminalizzazione dell'esiliato in una società [per quanto riguarda l'analisi critica di tale processo di criminalizzazione degli stranieri si vedano gli altri contributi in questo volume, *NdT*].

Gli attentati dell'11 settembre 2001 favoriranno una notevole accelerazione della criminalizzazione degli esiliati. Ma non bisogna dimenticare la profondità storica del fenomeno per capirne correttamente l'ampiezza. Le tendenze prima descritte sono anteriori al 2001.

### *Europeizzazione ed esternalizzazione dell'asilo (2000)*

È nel 1999 che comincia effettivamente un'armonizzazione europea delle politiche d'asilo, in occasione del summit di Tampere. Il primo piano quinquennale termina a maggio 2004 e merita alcune osservazioni.

a) La capacità di mobilitazione delle associazioni, già debole a livello nazionale, diventa quasi inesistente a livello europeo. A eccezione delle associazioni che possono stipendiare esperti multilingue della vecchia scuola e tradizione giuridica europea, le piccole associazioni militanti del diritto d'asilo e del diritto degli stranieri non arrivano più a seguire il processo decisionale politico e a influenzarlo: la coalizione umanitaria-asilare viene così eliminata.

b) L'Hcr gioca un ruolo politico cruciale a tale livello di *governance* perché – molto europeo per la sua storia e il suo finanziamento – ha già da lungo tempo una parte essenziale nel coordinamento delle politiche europee prima che la Commissione europea arrivi a imporsi. La deriva politica dell'Hcr, la sua conversione alle tematiche utilitariste e le sue concessioni ai progetti securitari dei "campi d'esiliati" pesano sull'evoluzione della politica europea in formazione.

c) L'uropeizzazione di tali politiche si è fatta innanzitutto nel campo burocratico europeo, a beneficio della DjJls (Direzione generale per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza), cioè a beneficio di una connotazione soprattutto poliziesca e securitaria della Commissione europea focalizzata oggi sulle migrazioni. Tuttavia i securitari della DjJls sono più sensibili dei loro omologhi nazionali al-

<sup>14</sup> James P. Lynch, Rita J. Simon, *A Comparative Assessment of Criminal Involvement among Immigrants and Natives across Seven Countries*, "International Criminal Justice Review", 1999, 9, pp. 1-17.



le logiche economiche che predominano in tutta la burocrazia di una Commissione europea storicamente votata alla gestione economica.

Infine, l'approdo alla politica di "esternalizzazione dell'asilo" del Programma dell'Aja: ovviamente il programma della DjJls non può essere implementato nei territori vicini all'Ue senza far appello alla diplomazia europea, cioè alla Direzione Rel Ex (Relazioni estere) della Ce. Ora, la Rel Ex è una diplomazia essenzialmente economica e le rappresentanze consolari dell'Ue assomigliano spesso a Camere di Commercio anziché a vere ambasciate. I funzionari della Rel Ex chiamati a prendere in carico una tale politica di vicinato l'affrontano e la trattano spontaneamente secondo categorie mentali più economiche che di polizia.

"L'esternalizzazione dell'asilo" è un'espressione d'uso corrente nella rete degli esperti d'asilo e delle migrazioni per indicare un'idea politica relativamente semplice come le politiche pubbliche che la applicano: "d'accordo a concedere l'asilo ai profughi, ma non da noi, di preferenza lontano da noi e nei posti, campi d'internamento o zone geografiche di concentrazione, che essi non potranno lasciare facilmente per tentare di raggiungere l'Europa". L'idea non è nuova; diventa più esplicita in un progetto del governo austriaco nel 1999 e viene poi teorizzata nel 2002 dall'Alto commissario ai Rifugiati dell'Onu, Ruud Lübbers, ex primo ministro dei Paesi Bassi e dal primo ministro britannico Blair. Essa s'istituzionalizza in seguito come politica centrale dell'Ue con il sostegno dei governi europei più xenofobi – olandese, danese, austriaco, italiano – e l'appoggio esplicito o implicito di quasi tutti gli altri.

L'esternalizzazione dell'asilo non è un'innovazione radicale ma piuttosto la radicalizzazione di una tendenza anteriore. Essa costituisce una figura parossistica del grande rovesciamento dell'asilo contro gli esiliati: la politica del diritto d'asilo serve allora, senza rinnegare il diritto d'asilo nel suo principio, non solo a bloccare le frontiere e a vietare ai profughi l'accesso ai territori rifugio di loro scelta ma ancor più a rinchiuderli in campi detti "centri di trattamento" o in zone dette di "protezione speciale". Essa introduce anche una dimensione nuova nel rovesciamento dell'asilo contro i rifugiati: la sua diffusione al di là delle frontiere europee e, più precisamente, nei paesi limitrofi, che sembrano allo stesso tempo attirati dall'ingresso nell'Ue ma anche votati a rimanere fuori [...] cioè a diventare "i gradini dell'impero". Zone sensibili per ogni impero, dove si manifestano le sue tensioni allo stesso tempo interne ed esterne, con una sensibilità aggravata quando la delimitazione di tale zona è incerta, ancora soggetta a fluttuazioni.

Il processo di "europeizzazione delle politiche pubbliche", cioè allo stesso tempo di convergenza europea delle politiche nazionali e di forte ascesa degli attori e dei settori d'azione specificatamente europei, non è neutro dal punto di vista delle scelte politiche effettuate in tale campo come in ben altri. L'europeizzazione modifica i rapporti di forza fra le coalizioni ideologiche dell'immigrazione e dell'asilo: essa lamina definitivamente la coalizione umanitaria-asilare assicurando la promozione delle idee securitarie e il loro bilanciamento con le logiche utilitarie; rafforza progressivamente la coalizione utilitarista a danno degli approcci strettamente polizieschi. Questo fenomeno tocca le pos-

sibilità d'azione strategica dei diversi protagonisti: i difensori dei diritti umani, per esempio, devono lottare non solo contro le coalizioni avverse, forse più una che l'altra, ma anche contro il processo d'uropeizzazione, poiché questo rafforza tali coalizioni avverse.

## *Conclusioni*

La metamorfosi del diritto d'asilo contro gli esiliati sembra riflettere un fenomeno di xenofobia di governo inteso come insieme dei discorsi e degli atti delle autorità pubbliche tendenti a designare lo straniero come un problema, un rischio o una minaccia. La xenofobia non è solo un fenomeno psicologico, di ostilità rispetto agli stranieri, ma anche un fenomeno sociale di stigmatizzazione dello straniero. Nel caso qui analizzato, quello della politica del diritto d'asilo in Francia e in Europa, questo fenomeno sociale appare come il prodotto di una lotta e di un rapporto di forze ideologiche evolventi nel senso di un'ascesa progressiva di idee nazional-sicuritarie che si trovano sempre meno controbilanciate dalle idee e dalle forze contrarie. La xenofobia di governo è quindi essenzialmente un disequilibrio ideologico prodotto dai giochi contrari di rafforzamento e d'indebolimento del sistema delle ideologie antagoniste. È anche un processo storico d'istituzionalizzazione delle percezioni dello straniero come "problema", "rischio" o "minaccia" nei riferimenti correnti dei diversi tipi d'autorità (ministeriali, amministrative, giudiziarie, mediatiche, scientifiche, intellettuali, scolastiche, economiche, partitiche, associative...). Lo sviluppo di questo fenomeno storico è trascinato dall'azione di tecnocrati, amministrativi, esperti e politici che da cinquant'anni stanno nei posti cruciali delle trasformazioni dell'azione pubblica in tale campo.

Senza il gesto odioso e la volgarità e ben prima della rinascita della *xenofobia contestataria* dei gruppetti d'estrema destra, la xenofobia di governo si è espressa con il freddo distacco che si addice alle élite dirigenti nella designazione di una minaccia e nella elaborazione tecnocratica sui mezzi per farvi fronte.

L'origine del grande ritorno dei nazionalismi xenofobi nel campo politico europeo, a un livello senza precedenti dagli anni trenta, è da ricercare nell'obiettivo interesse delle élite a focalizzare l'attenzione e le energie nella lotta delle "etnie" piuttosto che in quella delle "classi", sull'immigrazione piuttosto che sulla recessione. Questo meccanismo di potere assai universale che è l'unione sacra contro lo straniero gli europei sono in grado di individuarlo quando si tratta di analizzare le situazioni in Africa o in Asia, ma hanno tanta difficoltà a riconoscerlo nel proprio paese.

*(traduzione di Salvatore Palidda)*