

GIULIA MARIA GALLOTTA

LE DIMENSIONI CONTANO. I MIGRANTI NELLA
LEGISLAZIONE EUROPEA DALLA DIRETTIVA DEL 2001
AL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

In principio, erano i rifugiati. In base alla Convenzione ONU del 1951, è così definito colui/colei che

nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi (Convenzione ONU 1951: art.1).

Erano accolti perché si trattava di ebrei o sopravvissuti alle persecuzioni nell'Europa nazi-fascista, e più tardi di oppositori sfuggiti alle grinfie delle dittature militari o comuniste sparse nel mondo. Nel 1992, arrivarono gli «sfollati» e le «persone che godono della protezione temporanea» (Direttiva 2001: 14) ed erano accolti anche loro. Si trattava di profughi che fuggivano dalle guerre nella ex-Jugoslavia e, anche se il loro arrivo causò non poche preoccupazioni negli Stati membri dell'UE confinanti con quelle regioni, era diffusa convinzione che sarebbero rimasti nel territorio dell'Unione europea per poco tempo, fino al ristabilimento della pace nel loro Paese di provenienza. Pace per la quale la stessa UE provava peraltro ad adoperarsi.

Poi sono arrivati i migranti dall'Africa e dalla riva nord del Mediterraneo. Erano molti, lo sono tuttora. Meglio, li percepiamo così¹. E, in questo senso, sono descritti come una

¹ In effetti, tutti i dati indicano che, rispetto alla quota di migranti che hanno cercato rifugio nei Paesi vicini a quelli da cui provengono, il numero di coloro

“emergenza”, un esodo per dirla con P. Collier (Collier 2013), che genera una “crisi”. Possono essere qualificati come «richiedenti asilo» o «richiedenti protezione internazionale» (direttiva 2011/95/UE) o come “migranti irregolari” e il ricadere nell’una o nell’altra categoria ne determina il diritto a restare nell’Unione o ad esserne espulsi. Tuttavia, queste definizioni hanno mutato nel tempo la loro funzione. Da categorie che consentivano l’attribuzione di diritti a soggetti riconosciuti meritevoli di tutela si sono trasformati in strumenti per cancellare l’individualità e le peculiarità delle storie individuali, etichette giuridiche che spingendo le persone cui si applicano nell’anonimato, diventano il mezzo principe per portare avanti politiche di chiusura delle nostre frontiere, talvolta in violazione degli obblighi internazionali che abbiamo sottoscritto.

In questo saggio, mi propongo di ripercorrere le tappe di questa evoluzione e di provare a delinearne le conseguenze possibili per l’Unione europea.

1. La nozione di rifugiato prima e dopo la seconda Guerra mondiale

In un breve e noto articolo, pubblicato nel 1943, Hannah Arendt descrive la condizione dei rifugiati ebrei in Europa e negli USA come quella di persone talmente desiderose di essere riconosciute come cittadini dello Stato nel quale si trovano da giungere ad annullare la propria identità di membri del proprio Stato di nascita e in alcuni casi anche di ebrei. In quanto ospiti in uno Stato che non è il loro, questi si trovano a vivere in una condizione di «human beings who, unprotected by any specific laws or political convention, are nothing but human beings» (Arendt 1943: 261). Meri esseri umani che, guardati con sospetto dai membri della società di accoglienza in quanto stranieri sostanzialmente estranei alla cultura nazionale, non godono di alcun diritto in quanto senza nazionalità e senza Stato e anzi spesso oggetto di misure discriminato-

che arrivano sul territorio europeo in rapporto alla popolazione che vi risiede, non è assolutamente impressionante e soprattutto è in via di drastica riduzione. Cfr. European Parliament 2020, Commissione europea 2020.

rie. In questa condizione di radicale mancanza di diritti da reclamare, secondo Arendt, pochi coraggiosi possono scegliere per consapevole accettazione della propria condizione di trasformarsi in «conscious pariahs» (ibid.), rifiutando ogni assimilazione, «vanguard of their peoples» (ivi:262), profondamente coinvolti nella storia di tutti i popoli europei in virtù del loro disconoscimento e della loro piena, radicale umanità. Quella dei rifugiati era dunque una condizione di drastica assenza di diritti, come sottolinea larga parte degli studiosi (Stonebridge 2011; Schulze Wessel 2016), che affondava le proprie radici nel fatto che il rifugiato rompeva il legame costitutivo fra Stato/nazione/territorio sul quale si fondano storicamente sia il concetto moderno di sovranità sia quello di diritti dei cittadini (Agamben 1995).

Gli orrori della seconda guerra mondiale e l'enorme numero di rifugiati non solo ebrei che questa ha prodotto ha spinto gli Stati a prevedere all'interno della *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948 un articolo in base al quale «ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni» (Dichiarazione 1948: art. 14) e a disciplinarne con più rigore la definizione ed il contenuto nella *Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati* del 1951.

Alla luce di questa, il rifugiato gode di due grandi categorie di diritti. La prima è quella all'asilo, ossia all'accoglienza da parte di Stati di cui non si possiede la cittadinanza, che ne riconoscono la condizione di rischio per la propria vita ed incolumità a causa di motivi religiosi, razziali, politici, di cittadinanza o di appartenenza a determinati gruppi sociali e alla connessa protezione che si sostanzia nel riconoscimento di un trattamento non meno favorevole di quello di cui godono i cittadini dello Stato ospite in materia di alloggio, accesso all'istruzione, alle attività professionali e ai servizi di welfare. La seconda riguarda il principio di non-respingimento, ossia il diritto del rifugiato a non essere espulso verso territori nei quali la sua vita e la sua incolumità sarebbero in pericolo (Convenzione 1951: art.33).

Si tratta, evidentemente, di diritti minimi che, pur non tracciando il profilo del rifugiato a partire da sue caratteristiche intrinseche, tuttavia consentono di delinearne la figura in

termini diversi da quelli formulati da Arendt. Questi resta uno straniero ma accolto e non discriminato in una nuova comunità, definito nella sua identità dai diritti che gli sono riconosciuti. La Convenzione del 1951 indica le cause che possono condurre uno Stato a ritirare la qualifica di rifugiato e fra queste non figura la durata del suo soggiorno. L'idea è che si possa essere rifugiati a tempo indefinito ma al tempo in cui la Convenzione fu firmata i rifugiati erano pochi. Una situazione che non è cambiata neanche con l'avvento delle dittature comuniste o di quelle militari in America latina e la conseguente espulsione degli oppositori politici. I rifugiati erano, dunque, oggetto di misure adottate da ciascuno Stato in maniera più o meno conforme ai termini della Convenzione del 1951.

2. *L'UE sui migranti, guardando ad oggi dal passato*

È appena il caso di ricordare che il trattato di Maastricht del 1992 e più diffusamente il trattato di Amsterdam del 1997 avevano inserito l'immigrazione e il contrasto alla migrazione irregolare fra gli ambiti di competenza dell'Unione europea. In particolare, il trattato di Amsterdam le aveva spostate dal pilastro intergovernativo, nel quale le collocava il trattato di Maastricht, nell'ambito del pilastro comunitario e del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio dei ministri, dopo una prima fase transitoria di cinque anni che è stata oggetto di diverse proroghe (Monar Wessel 2001).

È in questa cornice che fra il 2011 ed il 2013, l'Unione adotta le direttive che disciplinano i criteri per godere della protezione internazionale, le modalità della sua concessione e gli standard minimi dell'accoglienza che gli Stati membri si impegnano a riservare ai rifugiati. Tutte e tre vengono adottate quando il numero di migranti che cercano in Europa rifugio dalle guerre civili, che sono state la drammatica conseguenza delle primavere arabe, comincia a diventare rilevante. E questo ha spinto gli Stati membri dell'UE a farne gli strumenti per «prevent and control existing pressures that derive from illegal immigration as well as abuse of legal migration routes» (Council Presidency 2012: 2), secondo l'espressione del Consiglio dei Ministri.

Comune a tutte e tre le direttive è la definizione di rifugiato e di coloro che possono richiedere lo status di protezione internazionale. Il primo è descritto in termini del tutto simili a quelli utilizzati nella Convenzione del 1951 mentre quello della protezione internazionale è uno status distinto, proprio dell'UE². Rispetto alla Convenzione del 1951, le definizioni comunitarie sono arricchite dalla precisazione di cosa debba intendersi per «appartenenza a un determinato gruppo sociale» (Direttiva 2011: art. 2.d), ossia il possesso di una «caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure... una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi» (ivi, art. 10.1.d) o l'essere percepiti come diversi rispetto alla società circostante. È anche ampliata la nozione di familiari del richiedente protezione internazionale, che comprende non solo il coniuge ed i figli minori ma anche le relazioni stabili al di fuori del matrimonio ed i figli anche adottivi. In questo modo, l'UE sembra aprirsi non solo alla varietà dei legami familiari, in linea con l'evoluzione delle norme di larga parte dei suoi Stati membri in materia, ma anche al riconoscimento di quei motivi di persecuzione che non sono immediatamente identificabili con appartenenze etniche, politiche o religiose dei migranti quanto piuttosto con loro peculiarità più sottili, a volte legate allo sguardo della cultura o delle pratiche maggioritarie nei gruppi di provenienza. Quando, però, si passa alle norme relative all'accoglienza o alle procedure per la concessione dello status di protezione, i segnali di una scarsa disponibilità comunitaria nei confronti dei migranti emergono con una certa evidenza.

² È appena il caso di ricordare che con questa espressione si intende sia lo status di rifugiato sia il regime di protezione internazionale per quei soggetti che, pur non soddisfacendo le condizioni per essere riconosciuti come rifugiati, corrono comunque il rischio di subire un danno grave se rientrassero nel proprio Paese. Il regime della protezione internazionale è soggetto a verifica delle condizioni della sua sussistenza con cadenza annuale (Direttiva 2011: art. 2.f). Per danno grave si intende la possibilità di essere sottoposti a pena capitale, alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti o il rischio per l'incolumità personale in situazioni di conflitto interno o internazionale (ivi: art.15). Nel prosieguo dell'articolo, userò i due termini in linea con l'uso che ne viene fatto nei documenti comunitari.

La direttiva del 2013 sulle condizioni dell'accoglienza dei beneficiari dei regimi di protezione internazionale specifica, in linea con la Convenzione del 1951, che questi hanno diritto ad un alloggio, a strumenti per la propria istruzione nel caso dei minori o di formazione professionale per gli adulti, alla ricerca di un lavoro e all'assistenza sanitaria e che particolare attenzione deve essere riservata ai minori ed ai soggetti vulnerabili, ossia vittime di violenza, di abusi o di tratta. Tre lunghi articoli sono dedicati a disciplinare le condizioni per il trattenimento dei migranti, ossia il loro soggiorno in strutture carcerarie o di accoglienza dalle quali non possono allontanarsi (Direttiva 2013: artt. 8-11), salvo la possibilità di essere trasferiti in altre strutture senza che venga loro richiesto alcun consenso (ivi: art.18.6). È prevista la possibilità che i migranti vengano chiamati a contribuire alle spese per il loro sostentamento o alloggio se risulta che dispongono di risorse finanziarie o di altro genere, la possibilità di non fornire loro assistenza legale gratuita qualora vogliano fare ricorso contro decisioni avverse sul loro status se una «autorità competente» (ivi: art. 26.3), la cui natura non è in alcun modo specificata, ritiene che il ricorso non abbia possibilità di successo, la possibilità di vincolare il godimento delle condizioni di accoglienza al restare in un luogo preciso, indicato dallo Stato in cui la domanda di protezione è stata inoltrata. Lo stesso accesso al lavoro, all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio sono riconosciuti dai singoli Stati membri sulla base delle leggi nazionali, possono essere soggetti a condizioni ulteriori rispetto a quelle comunitarie e non c'è obbligo che questi vengano concessi alle stesse condizioni che sono riservate ai cittadini dello Stato ospitante, fatta eccezione per l'accesso all'istruzione (ivi: artt.14,15, 17, 26). Inoltre, gli Stati fanno fronte alle spese per l'accoglienza dei migranti con le proprie risorse. Se si pensa che i Paesi più esposti ai flussi in arrivo sono la Grecia, che inizia appena a risollevarsi da una crisi economico-finanziaria drammatica, e l'Italia, che ha uno dei debiti pubblici più alti dell'Unione, si comprende facilmente come questo generi condizioni di accoglienza che la Corte di Giustizia, in una sentenza del 2011, ha ritenuto prossime al «trattamento inumano e degradante» (Sent. CGE dicembre 2011: 86).

Alla puntigliosità con la quale vengono elencati gli obblighi ai quali i migranti devono sottostare per poter beneficiare dell'accoglienza comunitaria fa riscontro la direttiva del 2013 sulle procedure per la concessione e la revoca della protezione internazionale. I termini per il deposito delle relative domande, le autorità competenti a riceverle e i tempi per il loro trattamento sono indicati in modo minuzioso e si specifica che queste possono essere presentate anche alle frontiere dell'Unione o nei centri di transito che accolgono i migranti arrivati fortunosamente nell'Unione.

Coloro che presentano domanda di protezione hanno diritto ad attenderne l'esito ma non a circolare all'interno dello Stato dove hanno inoltrato la domanda né ad alcun permesso di soggiorno, hanno diritto a ricevere informazioni sulle procedure e sui ricorsi in caso di respingimento delle loro istanze ma il ricorso previsto è di un solo grado (Direttiva 2013: artt.9, 20, 46). Questi devono sostenere un colloquio personale con funzionari dotati di una formazione specifica che miri ad accertare la fondatezza della loro istanza ma la valutazione si basa sulla capacità del richiedente di fornire documenti di appoggio e prove delle persecuzioni subite e/o dei rischi per la propria incolumità fisica che il rientro nel Paese di origine comporterebbe (ivi: art.13). È appena il caso di ricordare che questo tipo di documenti viene spesso sottratto all'inizio del viaggio o è difficilmente reperibile in Stati di provenienza dilaniati da conflitti interni e con strutture amministrative precarie e dalla dubbia efficienza.

Soprattutto, la data del colloquio è fissata dall'autorità amministrativa dello Stato di deposito della domanda di protezione e non può essere spostata a meno che il richiedente non dimostri di essere nella piena impossibilità di essere presente. La mancata presentazione al colloquio, come anche la reiterazione della domanda sono motivi di respingimento, come anche il rifiuto di sottoporsi alle procedure di identificazione nei centri di prima accoglienza.

Inoltre, ciascuno Stato membro può predisporre un proprio elenco di Paesi non comunitari ritenuti "sicuri", ossia nei quali si suppone in seguito ad adeguato approfondimento che il migrante non corra rischi per la sua incolumità e dove può

dunque essere rispettato senza alcun esame della sua domanda nel caso si accerti che il soggetto proviene da lì o vi ha transitato (ivi, p. 80-81). A tal proposito, basta ricordare che l'Unione attribuisce alla Turchia lo status di Paese terzo sicuro per avere un'idea della pregnanza di questo concetto.

Parte degli studiosi sostiene che questa direttiva rappresenta un passo in avanti seppur limitato nelle politiche migratorie dell'UE. La puntigliosità dei termini e delle procedure è un rimedio importante all'eccesso di discrezionalità che le precedenti direttive lasciavano agli Stati membri e che avevano generato sia esiti delle domande di protezione sia condizioni di accoglienza estremamente difformi fra gli Stati membri stessi. Le direttive del 2013 disciplinano, invece, una procedura "uniforme", ossia prevedono un forte grado di armonizzazione comunitaria fra le discipline nazionali. Inoltre, sono previste norme che tutelano i soggetti vulnerabili nello svolgimento della procedura di deposito e di analisi delle domande, misure specifiche per i minori e l'intera disciplina è posta sotto il vaglio generale della *Carta europea dei diritti fondamentali* (Hailbronnen Thym 2016: 27). È stato, tuttavia, anche sottolineato come tutti i migranti sono per definizione vulnerabili e soprattutto che l'identificazione dei soggetti così definiti viene fatta al momento del deposito della domanda, ossia nelle fasi iniziali dell'accoglienza, durante le quali minore è sia la capacità del migrante di comprendere come muoversi sia degli operatori alla frontiera di fornire indicazioni esaurienti (Costello Hancox 2016:41-45). Lo stesso dicasi per il deposito delle domande di asilo e di protezione internazionale.

Quello che mi colpisce delle tre direttive è che in queste la preoccupazione di arginare e filtrare gli ingressi di migranti nell'Unione è così forte da farli scomparire in quanto potenziali titolari di diritti. Questi sono i soggetti ai quali le norme comunitarie si rivolgono ma non sono considerati né individui, portatori di storie personali né attori ai quali viene riconosciuta una serie seppure limitata di diritti. E questi ultimi, che vengono attribuiti ai migranti in modo piuttosto circoscritto, hanno il sapore della concessione più che del riconoscimento. Ogni riferimento a loro avviene attraverso le

locuzioni “richiedenti”, “cittadini di Paesi terzi o apolidi”, “beneficiario di protezione internazionale”, espressioni ineccepibili dal punto di vista giuridico ma che sembrano trasformare i migranti in pratiche amministrative delle quali gli Stati membri e l’Unione mirano a liberarsi velocemente, facendo attenzione a che siano distribuiti equamente fra gli Stati membri nelle more delle decisioni sul loro status, privi di identità e di sostanza.

Ma non è sempre stato così. Queste stesse direttive sono caratterizzate alla loro origine da un approccio alle politiche migratorie del tutto diverso. Le comunicazioni del 2008 e del 2009 nelle quali la Commissione formulava le sue proposte, partivano dal riconoscimento del dato di fatto che le norme adottate nel 2004 per disciplinare le stesse questioni, avevano lasciato agli Stati membri margini troppo ampi di discrezionalità nella loro applicazione e questo aveva avuto due conseguenze importanti. Da un lato, aveva generato profonde disparità in termini di condizioni di accoglienza e di esiti delle domande di asilo e di protezione internazionale fra gli Stati membri, che avevano a loro volta alimentato movimenti secondari da parte dei migranti all’interno dell’Unione. D’altro canto, le politiche nazionali si erano allineate sul «*minimum common denominator*» (Commissione 2008: 8; Commissione 2009: 4), complice la regola dell’unanimità prevista per la loro adozione in Consiglio. In questo senso, le nuove proposte della Commissione mirano a creare regole più omogenee, che permettano di ridurre le disparità fra gli Stati membri e i movimenti secondari di migranti e che siano al contempo improntate a standard elevati, basati innanzitutto sul rispetto dei «*fundamental rights....the right to liberty, the right to be protected against torture and mistreatment, and the right to human dignity*» (Commissione 2008: 25). Per la Commissione, questo significa disciplinare il ricorso alla detenzione dei migranti in attesa dell’esito delle loro domande di asilo o di protezione in modo da farne un’eccezione e da renderla compatibile con condizioni di accoglienza che, articolate a partire dalle prestazioni minime che ciascuno Stato riconosce ai propri cittadini, non si traducano nei fatti in forme di discriminazione verso i migranti stessi. L’attenzione è rivolta anche alla formu-

lazione di una disciplina dello status di protezione internazionale che sia il più possibile simile a quello di rifugiato in termini di diritti riconosciuti e alla precisazione di quelle espressioni delle normative sui rifugiati che possono più influire sull'esito delle domande di protezione, come il concetto di "agenti di protezione" o di "posto sicuro all'interno dello Stato" (Commissione 2009:21-23). La Commissione si mostra consapevole del fatto che la crisi economica, che l'Unione attraversa, riduce la disponibilità dei cittadini europei a farsi carico di stranieri ma non rinuncia a proporre soluzioni che non si pieghino alla logica della discrezionalità degli Stati, che condurrebbero alla conferma di discipline nazionali diverse. Le proposte comunitarie vogliono essere ambiziose nei loro contenuti e prevedono sistemi di controllo e monitoraggio dell'applicazione delle direttive, che fanno capo alla Commissione e che sono basati su criteri quantitativi e *benchmarks*, rilanciando l'idea di sviluppare una rete di cooperazione per lo scambio di informazioni e buone pratiche fra Stati e ong attive sul campo (ivi). L'idea di fondo è quella di sanare misure nazionali discriminatorie, il cui unico risultato è far sì che venga perduto il contributo positivo che migranti integrati possono dare alla vita dei Paesi ospitanti. Riecheggiano qui i documenti alti, adottati dalla Commissione Delors all'inizio degli anni '90 in materia di lotta all'esclusione sociale, quando la Commissione scriveva che «the Union simply cannot afford to lose the contribution of marginalised groups to society as a whole» (Commissione 1992:37)

La Commissione, dunque, prova a coniugare diverse esigenze. La necessità di regolare l'accesso dei migranti al territorio dell'Unione europea, una certa fermezza nelle procedure di respingimento dei migranti irregolari e la volontà di formulare criteri chiari e univoci che ne riducano sia i movimenti secondari sia l'accoglimento dei ricorsi contro decisioni di rifiuto sono presenti e ben articolate in entrambe le comunicazioni. Ma questo non conduce ad intaccare l'idea che i diritti, di cui i migranti godono sul territorio dell'Unione europea, non sono una concessione degli Stati ma la conseguenza dei trattati internazionali che questi hanno sottoscritto e dei valori sui quali questi ultimi e l'Unione stessa si fondano. E sono

questi diritti a dare ai migranti la consistenza se non di individui, quanto meno di soggetti giuridici autonomi.

Non è un caso, però, che fra la presentazione di queste proposte da parte della Commissione e la loro adozione da parte del Consiglio passino fra i 4 e i 5 anni e che i testi che quest'ultimo adotta siano, come abbiamo visto, molto più restrittivi. I governi dimostrano di non avere alcuna intenzione di cedere il controllo sulle loro frontiere né sulle condizioni per il loro attraversamento né vogliono rischiare di schierarsi contro un'opinione pubblica che inizia a mostrarsi sempre più ostile verso i migranti e percepisce gli ideali comunitari come un inutile lusso in un periodo di crisi economica come quella che inizia nel 2008.

Questo è del resto il punto di arrivo di un percorso più lungo, iniziato con l'adozione nel 2001 della prima direttiva sulla «concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati» (Consiglio 2001). Anche questa era di tenore del tutto diverso rispetto alle direttive del 2011-2013.

Adottata nel quadro delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, che nell'ottobre 1999 riconosceva la necessità di una regolazione comune delle questioni dell'asilo e della migrazione, a partire dal principio della solidarietà e sull'onda degli arrivi di profughi in fuga dagli orrori delle guerre nell'ex-Jugoslavia (Conclusioni della presidenza 1999), la direttiva del 2001 era un testo abbastanza agile, che forniva la cornice regolamentare per l'accoglienza dei profughi e la relativa cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, pur lasciando a questi ultimi ampi margini di discrezionalità per quanto riguardava le procedure e le modalità dell'accoglienza.

La direttiva definiva le persone in fuga dalla ex-Jugoslavia come “sfollati” e “persone” e, per quanto emergesse già l'attenzione a prevenirne i movimenti secondari all'interno dell'Unione, queste erano titolari di diritti precisi, come quello al rilascio di permessi di soggiorno temporanei, ad un'abitazione, ad un'occupazione o all'inserimento in attività di educazione e formazione, al ricongiungimento familiare, a rimanere nello Stato che aveva concesso loro protezione nel caso ne venisse respinta la domanda di asilo (Consiglio 2001: artt. 8, 12-15). Soprattutto, gli sfollati potevano essere trasfe-

riti da uno Stato all'altro solo dopo aver dato espresso consenso al trasferimento (ivi: art.19) e la decisione sulla cessazione del regime di protezione era subordinata alla verifica da parte del Consiglio dei Ministri UE che «la situazione nel paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile» (ivi: art. 6). Si tratta di dettagli che rivelano una sorta di attenzione alle persone che sono sfollate e alla loro volontà, la mancanza di meccanismi amministrativi automatici per valutarne la condizione, un elemento quest'ultimo che può consentire lo sviluppo di valutazioni più attente e mirate sui singoli casi. La direttiva del 2001 non si proponeva di regolare un sistema di accoglienza strutturato e potenzialmente definitivo. Semplicemente, il suo obiettivo era quello di regolare una situazione precisa ed individuata di afflusso importante di «sfollati», ossia persone provenienti da regioni europee, che si spostavano in zone limitrofe con l'obiettivo di rientrare nel proprio Paese di origine appena possibile. La direttiva era, inoltre, il primo atto con il quale l'Unione provava a regolare una situazione di afflusso significativo di persone alle proprie frontiere ed arrivava anche con un certo ritardo rispetto allo scoppio delle guerre interetniche nella ex-Jugoslavia. Resta il dato che il primo atto legislativo dell'Unione europea in materia di «emergenza migranti» disciplina lo status di persone, che vengono riconosciute come tali e titolari di specifici diritti, seppure limitati.

La stessa attenzione si ritrova nei documenti con i quali la Commissione europea prova, anni dopo, a dare un assetto più stabile alla politica comunitaria in materia di asilo. Nel *green paper*, pubblicato nel 2007 che lancia una consultazione fra gli Stati membri, le loro autorità sub-nazionali e le ong attive in materia su come dovrebbe strutturarsi la politica europea in materia di migrazione, alla preoccupazione di prevenire i movimenti secondari di migranti all'interno dell'Unione e di garantirne una distribuzione equilibrata fra gli Stati membri, si affianca l'attenzione verso «persons genuinely in need of protection» (Commission 2007: 2), alle quali vanno garantiti un trattamento equo e pieno accesso alle procedure per le richieste di asilo o protezione internazionale. In questo senso, nel *green paper* viene sottolineata la necessità che gli Stati membri riducano il ricorso a pratiche di detenzione dei mi-

granti che ne restringono le possibilità di fruizione di diritti, l'attenzione alla promozione di azioni di formazione mirate per gli operatori del settore e allo sviluppo di programmi di integrazione calibrati sulle esigenze specifiche dei soggetti che vengono accolti nell'Unione, come l'accesso all'alloggio, ai servizi per la salute e il riconoscimento delle qualifiche (ivi). La volontà di identificare e rimpatriare chi non ha diritto alla protezione, quella di definire un percorso procedurale il più possibile coordinato all'interno dell'Unione per il trattamento delle domande di asilo e protezione si coniugano nel *green paper* con una certa attenzione ai soggetti migranti, che vengono indicati come "persone" alle quali si riconosce il diritto a procedure eque e a misure di integrazione.

La successiva comunicazione del 2008, con la quale la Commissione delinea il piano strategico dell'Unione in materia di asilo, è invece più focalizzata sull'Unione e sulle sue modalità di accoglienza. La Commissione sottolinea la necessità di ridurre i margini di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nella concessione dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, di creare procedure standardizzate a livello dell'Unione europea, di meglio definire la nozione di richiedente asilo e il contenuto della protezione sussidiaria e di coinvolgere i Paesi di origine dei migranti in un'azione di riduzione delle partenze (Commissione 2008). I soggetti beneficiari delle misure contenute nel piano strategico sono definiti sempre con il termine "migranti" ma si riconosce che «norme elevate di protezione durante tutta la procedura di asilo, dal momento dell'accoglienza dei richiedenti asilo fino alla piena integrazione delle persone che hanno ottenuto la protezione» sono funzionali a che possano beneficiare della protezione dell'Unione «coloro che ne hanno bisogno in un mondo in costante cambiamento» (ivi: 11). I migranti sono ancora persone. E restano tali anche nel *Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo*, che il Consiglio dei Ministri adotta tre mesi dopo la presentazione del *Piano strategico* da parte della Commissione. Qui, la preoccupazione principale è la gestione delle dinamiche migratorie in modo da renderle compatibili con le capacità di accoglienza delle società europee ed è a partire da questa che il Consiglio invita la Commissione ad elaborare propo-

ste che mirino a combattere l'immigrazione clandestina attraverso il rimpatrio degli irregolari, lo sviluppo di controlli efficaci alle frontiere, forme di cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti per ridurre le partenze attraverso il sostegno ad iniziative di sviluppo locale (Consiglio 2008). Viene anche ribadita la necessità di una maggiore armonizzazione delle procedure nazionali di riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria per evitare disparità nell'accoglimento dei migranti fra gli Stati membri. Questi ultimi sono motivi che cominciano ad essere ricorrenti nei documenti comunitari. Nel *Patto sull'immigrazione* sono però accompagnati da un paragrafo dedicato all'integrazione dei migranti nelle società che ne accolgono le domande di protezione. Qui, si legge che

l'integrazione armoniosa degli stessi nella società del paese ospitante...[richiede]... politiche ambiziose per favorire l'integrazione armoniosa, nel paese ospitante, dei migranti che hanno la prospettiva di stabilirvisi durevolmente... tali politiche... dovranno basarsi sull'equilibrio tra i diritti dei migranti (in particolare l'accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza, e ai servizi pubblici e sociali) e i loro doveri (rispetto delle leggi del paese ospitante)...[sulla]... necessità di lottare contro le discriminazioni di cui possono essere vittima i migranti (ivi: 5-6).

Le priorità dell'Unione in materia di migrazione cominciano evidentemente a cambiare, l'attenzione comincia ad essere rivolta in modo preponderante alle esigenze degli Stati di accoglienza e quello sull'integrazione dei migranti è un paragrafo in un documento di 15 pagine. Ma consente di affermare che i migranti sono ancora visti come persone, meritevoli di azioni positive di tutela, sebbene sempre più limitate.

Nella stessa direzione, il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009 e relativo alla realizzazione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, contiene un capitolo dedicato alla politica comunitaria di migrazione e asilo. Questa viene delineata a partire dalla definizione dei migranti come risorsa per lo sviluppo dell'UE, a patto che ne venga promossa l'integrazione negli Stati membri ospitanti magari coinvolgendo le diaspore. I migranti sono

considerati come una risorsa anche per i rispettivi Paesi di origine, nella misura in cui verranno creati nell'Unione sistemi di gestione e trasmissione delle rimesse trasparenti e vantaggiosi e si promuoverà la migrazione circolare (Consiglio europeo 2009). In questi paragrafi, il programma di Stoccolma si riferisce essenzialmente ai migranti legali, ossia a coloro che arrivano nell'UE dotati di visti e permessi di soggiorno per motivi di studio o di lavoro. Tuttavia, anche quando si occupa della migrazione illegale, il programma di Stoccolma afferma che questa va combattuta non perché alimenta arrivi incontrollati sul territorio europeo ma perché genera morti sulle vie migratorie ed è linfa vitale per la criminalità organizzata (ivi: 36, 38). In questo senso, la preoccupazione del Consiglio è fare in modo di bloccare le partenze di quanti non hanno la possibilità di essere accolti nell'Unione e per questo lo sviluppo di forme di cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti è un elemento strategico. Il sostegno allo sviluppo e alla lotta all'immigrazione clandestina, che il Consiglio europeo dichiara di voler fornire ai Paesi di origine e transito, non è però la *conditio sine qua non* per ricevere i contributi e la cooperazione dell'Unione, come è diventata ai giorni nostri. È piuttosto una possibile via fra le altre per provare a gestire i flussi verso l'UE. C'è ancora nei documenti del Consiglio come in quelli della Commissione una certa attenzione ai migranti in quanto individui. Questa convive in una relazione sempre più squilibrata a vantaggio della seconda, con la preoccupazione per le capacità comunitarie e nazionali di accoglienza e di controllo delle frontiere, ma non sono queste ultime ad essere l'unico centro dell'azione comunitaria. I migranti sono ancora persone, anche se la loro individualità comincia a sbiadire.

3. Un inquadramento teorico attraverso la storia delle dottrine politiche

Cosa è cambiato fra il 2009 e il 2011? Cosa ha indotto l'UE ed i suoi Stati membri ad adottare politiche di chiusura sempre più netta verso i migranti? La crisi del debito greco ha

senza dubbio contribuito a portare alla ribalta forze e partiti radicalmente euroscettici e xenofobi in tutta l'UE e le immagini di masse di persone in marcia verso l'Europa è per queste linfa vitale. Così come lo è anche la sempre più diffusa tendenza di soggetti deboli e svantaggiati economicamente o in termini di competenze e risorse formative a reagire alla crescente competizione che la globalizzazione comporta attraverso il ripiegamento su comunità locali, piccole ed omogenee, che regalano l'illusione della possibilità di chiamarsi fuori da dinamiche di impoverimento che sono al di fuori del controllo dei singoli (Friedman 2006; Sassen 2015).

Ma davvero si tratta solo di questo? È solo la riduzione del nostro benessere a renderci più chiusi su noi stessi, più restii ad accogliere persone che non appartengono alle nostre comunità? O c'è dell'altro, legato alla figura stessa del migrante?

In un celebre excursus all'interno della *Soziologie* del 1908, il sociologo tedesco G. Simmel definisce lo straniero come «colui che oggi viene e domani rimane... il viandante potenziale che, pur non avendo continuato a spostarsi, non ha superato del tutto l'assenza di legami dell'andare e venire» (Simmel 2003:468). Lo straniero è colui che non è membro per nascita o per appartenenza culturale della comunità nella quale si trova, che reca i segni della sua estraneità e che, tuttavia, in quella comunità risiede in modo stabile, che rispetto a questa è estraneo e viene percepito come tale. Proprio questa sua duplice collocazione all'interno e all'esterno del gruppo in cui vive ha due conseguenze precise. Da un lato, lo straniero mette in evidenza le caratteristiche positive e negative del gruppo stesso, ne enfatizza le debolezze dei legami sociali. In questo senso, in un saggio del 1998, C. Galli affermava che «Sapere l'ospite è sapere la contingenza dell'identità» (Galli 1998: 243). D'altro canto, l'esistenza di un vago legame con lo straniero basato sulla semplice, comune appartenenza alla razza umana può impedire lo sviluppo di relazioni sociali solide e generare «casi in cui vengono negati all'altro soggetto le qualità generali che si sentono come propriamente e semplicemente umane. Ma qui lo "straniero" non ha alcun senso positivo, e la relazione con lui è una non-relazione» (ivi:473).

Credo che Simmel possa aiutare a comprendere il *fil rouge* ampio che lega le norme comunitarie in materia di migrazione e il loro progressivo sviluppo. Dei profughi dell'ex-Jugoslavia si dava per scontato il non rimanere, la natura transitoria del soggiorno, il fatto che sarebbero rientrati nel loro Paese di provenienza non appena la guerra fosse finita. Questo ha permesso all'Unione di restare fedele ai valori di solidarietà e accoglienza sottoscritti da tutti i suoi Stati membri, di riconoscere i profughi come persone e di accoglierli con relativa generosità. I migranti attuali, invece, vengono per restare e arrivano in un periodo di crisi prolungata dell'UE, nel quadro del quale vengono percepiti come dei competitor potenziali per risorse di welfare e di assistenza che si stanno riducendo. O, meglio, che vengono percepite dai cittadini come scarse. Questo genera reazioni di chiusura e spiega l'attenzione dei governi all'interno del Consiglio a bloccare i flussi in arrivo. A sostegno di questa tesi, si può ricordare come i soli migranti oggetto di maggiore attenzione nell'ambito delle procedure comunitarie di riconoscimento e accoglienza sono i cosiddetti vulnerabili, ossia anziani, minori e donne vittime di tratta o abusi. Soggetti che, proprio perché deboli, non rappresentano dei concorrenti all'interno del mercato comune e ai quali un minimo diritto all'assistenza può essere accordato.

Tuttavia, questo non spiega la progressiva cancellazione dei migranti come individui, l'utilizzo dei termini richiedenti asilo e richiedenti protezione internazionale come etichette che gradualmente ma inesorabilmente ne cancellano l'identità e l'individualità, pur nella loro adeguatezza giuridica.

In questo senso, mi sembra più adeguato il concetto di de-personificazione che F. Fanon sviluppa nel suo *Pelle nera, maschere bianche* del 1952. Con questa espressione, Fanon descrive la complessa relazione che il colonizzatore bianco ha sviluppato verso i colonizzati neri. Attraverso l'accesso a percorsi di istruzione modellati dal primo, questi ultimi sono stati indotti ad interiorizzarne la superiorità e il desiderio di somigliargli sempre più, assimilandone cultura e codici di comportamento. Questo processo, che Fanon definisce di lattificazione, non cambia però la percezione che il colonizzatore ha del colonizzato e della sua inferiorità. Questo resta un negro, pri-

vo di identità soggettiva e percepito attraverso caratteristiche stereotipiche che ne rafforzano la negatività nella stessa misura in cui rafforzano la superiorità del colonizzatore che quelle caratteristiche attribuisce (Fanon 2015). In questo senso, la depersonificazione conduce a rendere il nero «indistinguibile nella massa sterminata dei suoi simili» (Carofalo 2013:110), «sovrapponibile a tutti quanti gli altri» (ivi:20) in un processo che ne *I dannati della terra* del 1961 Fanon vede spingersi sino alla trasformazione del colonizzato nero in uno strumento di lavoro alla stregua di altri. Nella prospettiva dell'autore, questo è funzionale al perpetuarsi dello sfruttamento coloniale³. Dal punto di vista dell'Unione europea, trasformare i migranti in una massa indistinta, cancellarne le storie e le individualità dietro formule giuridiche anonime e asettiche significa renderne più facile e più accettabile il respingimento in mare, aiuta a distogliere lo sguardo dalle condizioni nelle quali vengono trattenuti nei campi alle frontiere dell'Unione o in Paesi ai quali delegiamo il compito di impedirne le partenze.

Soprattutto, questo distoglie lo sguardo dal fatto che finora l'Unione si è limitata a gestire un'emergenza ma non ha ancora sviluppato una visione di medio-lungo periodo sul ruolo che un'immigrazione regolata può avere se integrata in una società che invecchia. Proprio questa mancanza di sguardo lungo è responsabile dello sviluppo di analisi come quelle di P. Collier che, a partire da dati statistici sulle migrazioni nel Regno Unito, compie un'abile operazione di demolizione della figura del migrante come bisognoso di protezione per costruire quella dell'abile sfruttatore dei diritti che gli vengono concessi per inserirsi nelle società europee, mungerne risorse senza fornire un vero contributo e contribuire all'arrivo di altri connazionali in una spirale di progressivo impoverimento delle società di accoglienza. Nella sua recensione al libro di Collier, M. Livi Bacci indica bene quelli che sono i punti di debolezza dell'analisi di Collier, ossia il non vedere l'utilità

³ Ne *I dannati della terra* la violenza come azione necessaria a sovvertire la condizione dei colonizzati nasce esattamente da questa condizione di mancato riconoscimento del colonizzato da parte del colonizzatore, da questa assenza di relazione che può essere rovesciata solo attraverso l'eliminazione del colonizzatore. Cfr. Carofalo 2013.

dell'immigrazione per un'Europa che invecchia, il suo contributo alla riduzione delle diseguaglianze, il considerare le culture come monoliti immodificabili (Livi Bacci 2015).

Da parte mia, con Kant, ritengo ridicolo pensare di poter arginare spostamenti di grandi gruppi di individui, se non altro perché la terra è rotonda e «gli uomini non possono disperdersi all'infinito...originariamente però nessuno ha più diritto di un altro ad abitare una località della Terra» (Kant 1991: 43). La stessa Commissione ha riconosciuto a più riprese che la migrazione non è un fenomeno transitorio. Non sarebbe forse il caso, allora, di provare a gestirlo in modo proficuo per tutti, anziché contrastarlo con misure che sono in netto contrasto con i valori europei e che riusciamo ad accettare solo perché riducono i migranti a formule giuridiche prive di consistenza?

4. A mo' di conclusione: uno sguardo agli sviluppi più recenti

Il *Nuovo patto per la migrazione e l'asilo*, presentato dalla Commissione guidata da U. von der Leyen nel settembre 2020, si propone di realizzare un «fresh start» (European Commission 2020:1) in questo ambito delle politiche comunitarie⁴. A partire dalla necessità di articolare un «approccio globale, che contempla le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e della gestione delle frontiere, riconoscendo che l'efficacia complessiva dipende dai progressi compiuti su tutti i fronti» (ivi:2), questo propone una serie di misure che hanno un duplice obiettivo. Da un lato, si tratta di ridurre ulteriormente i margini di discrezionalità per gli Stati membri, dettagliando le procedure per il deposito e l'analisi delle domande di asilo e di protezione sussidiaria e i criteri per il suo riconoscimento, formulando un nuovo meccanismo di solidarietà obbligatoria, che coinvolga tutti, anche se con misure diverse, nel sostegno a quegli Stati che, per la loro collocazione geografica, possono trovarsi ad affrontare una seria

⁴ Mi sembra il caso di sottolineare come l'espressione ricorra nella prima pagina di tutti i documenti legati al *Nuovo patto per la migrazione e l'asilo*.

pressione o una vera e propria crisi migratoria alle proprie frontiere⁵.

Dall'altro lato, il secondo obiettivo del patto è quello di bloccare l'ingresso di migranti nell'Unione. In questo senso, la Commissione propone di rafforzare le dotazioni e il campo di azione di FRONTEX ma anche di irrigidire le procedure di accesso al territorio dell'Unione europea per i migranti irregolari, ossia per coloro che arrivano al di fuori dei canali legali di ingresso. In questo senso, viene proposto di realizzare un vero e proprio sistema di *screening* per i migranti, che si dovrebbe svolgere ai confini dell'Unione o in precise zone di transito, ossia controlli sulla loro identità con inserimento dei dati biometrici nei database comunitari, sulla loro salute e sul grado di pericolosità che rivestono per l'Ue ed i suoi Stati membri. La procedura di *screening* non dà diritto ad accedere al territorio dell'Unione europea e serve ad incanalare rapidamente i migranti in una procedura di deposito alla frontiera delle domande di protezione internazionale in senso ampio o di respingimento, a partire dai dati sul tasso di riconoscimento delle domande di protezione per Paese di provenienza (European Commission (a) 2020:12-17). Il *Patto* precisa che neppure la procedura alla frontiera dà diritto ad entrare nel territorio dell'Unione europea e che, una volta entrati, i migranti possono godere delle condizioni di accoglienza solo nello Stato di ingresso, dove hanno l'obbligo di attendere l'esito della domanda di asilo o protezione o di depositarla nel caso si tratti di migranti irregolari già presenti all'interno dello Stato stesso (ivi). Una misura che evidentemente mira a ridurre drasticamente e a sanzionare i movimenti secondari all'interno dell'Unione.

⁵ È interessante sottolineare che la Commissione formula per la prima volta una definizione comunitaria di cosa sia una crisi migratoria. Questa viene definita come «exceptional situations of mass influx of third-country nationals or stateless persons arriving irregularly in a Member State, being of such a scale and nature that it would render a Member State's asylum, reception or return system non-functional and which risk having serious consequences for the functioning of, or result in the impossibility of applying, the Common European Asylum System and the migration management system of the Union» (European Commission [b] 2020:2). La definizione copre anche il semplice rischio che la situazione di crisi possa verificarsi.

Alcuni studiosi hanno sottolineato come il *Patto* contenga fin dalla sua denominazione una forte connotazione intergovernativa, che mal si accorda con la natura di competenza concorrente della politica migratoria nel trattato di Lisbona, come i suoi contenuti rappresentino l'accoglimento da parte della Commissione delle istanze di chiusura degli Stati membri e come questo continui a mostrare la drastica mancanza di solidarietà sia fra gli Stati membri sia soprattutto nei confronti dei migranti (Carrera 2020). Altri sottolineano come, nonostante la ricca "scatola per gli attrezzi" che crea e regola, il *Nuovo patto* continui a non fornire indicazioni su come prevenire il verificarsi di future crisi migratorie e come manchi di quell'ispirazione morale che un'organizzazione che si fonda sul rispetto dei diritti umani e dei valori di pace e solidarietà e che mira a promuoverne la diffusione nel mondo, quale l'UE dichiara di essere, dovrebbe avere come sua ispirazione (Fargues 2020).

Dalla mia prospettiva di ricerca, quello che colpisce è che nel *Nuovo patto* i migranti come individui scompaiono del tutto. A parte un breve richiamo iniziale alla volontà di offrire «certezza, chiarezza e condizioni decorose agli uomini, alle donne e ai bambini che arrivano nell'UE» (Commissione 2020:1), i migranti come persone non sono oggetto di alcuna considerazione. Le espressioni più usate per riferirsi a loro sono "irregular migrants" e "applicants". Talvolta, si fa ricorso all'espressione «third-country nationals» ma questa è utilizzata per lo più accompagnata da «clear international protection needs» (European Commission 2020: 10, 11), come a sottolineare che è l'effettiva presenza di evidenti necessità di protezione internazionale a sostanziare l'individualità di coloro che in quella condizione si trovano. La stessa espressione è usata anche nel paragrafo relativo ad una nuova procedura di rimpatrio alla frontiera, che prevede la simultaneità della decisione di rigetto dell'istanza di asilo o protezione e quella di rimpatrio (European Commission (a) 2020: 15-16). In questo caso, è difficile sfuggire all'impressione che la soggettivizzazione dei migranti serva ad alleggerire la durezza di una procedura che nei fatti ne regola il respingimento alla frontiera. La dizione "persons" viene, invece, utilizzata con maggiore frequenza

nelle proposte relative alla gestione della migrazione, in particolare nei paragrafi relativi allo *screening* pre-ingresso, alle procedure di frontiera (European Commission 2020) o alle procedure da seguire in caso di sbarchi conseguenti a operazioni di soccorso in mare (European Commission (a)2020:4,11). Si tratta, di nuovo, di contesti nei quali è difficile ipotizzare un riconoscimento dell'individualità dei migranti. Qui, l'impressione è che la parola "persons" venga utilizzata nella sua accezione più ampia e vaga per indicare un folto gruppo di soggetti indistinti, rispetto ai quali l'unica caratterizzazione impiegata è «not in need of international protection» (ivi: 4).

L'unica eccezione a questa radicale operazione di depersonalizzazione dei migranti si trova nella proposta di regolamento relativa ai casi di afflusso alle frontiere per situazioni di crisi o di forza maggiore. Qui la Commissione prevede la possibilità di concedere uno status di protezione temporanea a

displaced persons from third countries who are facing a high degree of risk of being subject to indiscriminate violence, in exceptional situations of armed conflict, and who are unable to return to their country of origin and are in need of a quick form of protection arriving to the EU (European Commission (b)2020: 9).

Il regime di protezione temporanea prevede il riconoscimento di diritti agli sfollati che ne beneficiano, come il diritto ad un permesso di residenza, alla libertà di movimento all'interno dello Stato di accoglienza, al lavoro, all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria (ivi:10). È appena il caso di sottolineare, tuttavia, come anche questo non mi sembra inficiare la mia ipotesi di ricerca. I diritti in questione sono riconosciuti a sfollati, ossia a soggetti dei quali si presuppone la natura a termine del soggiorno, come era avvenuto nel 2001 per i profughi dalla ex-Jugoslavia. Inoltre, ogni decisione sull'attivazione della protezione temporanea e sui gruppi ai quali concederla spetta alla Commissione europea, sulla base di criteri non specificati.

Non si tratta solo del venire meno di valori fondanti o della mancata solidarietà verso soggetti che sono deboli per definizione. La netta depersonalizzazione dei migranti nel *Nuovo*

patto sulla migrazione e l'asilo nasce dal fatto che questo riguarda noi, non i migranti. La sua architettura, i suoi strumenti hanno una funzione principale: creare un sistema di asilo basato su norme uniformi, a partire dalle quali conservare il corretto funzionamento dell'Unione europea come area di libera circolazione delle persone, che i movimenti secondari di migranti irregolari mettono in pericolo, e istituire meccanismi di solidarietà fra gli Stati membri di natura vincolante, che evitino il ripetersi di negoziati sfibranti nei momenti di maggiore pressione migratoria. Questo emerge chiaramente nelle proposte di regolamento sulla gestione della migrazione, che sono dedicate prevalentemente ai criteri per l'individuazione dello Stato responsabile della recezione delle domande di asilo o protezione sussidiaria, alla velocizzazione delle procedure di rimpatrio attraverso il coinvolgimento di altri Stati membri⁶. O nelle proposte relative alle procedure da attivare in caso di crisi migratoria o forza maggiore la cui disciplina riguarda la definizione in termini quantitativi dei criteri per determinare il contributo dei singoli Stati membri per alleviare la pressione sullo Stato interessato.

In questa prospettiva, i migranti sono il mero oggetto, quasi casuale, di norme che pur avendo conseguenze importanti sui loro diritti e sulla loro sorte, non li vedono come centro dell'azione comunitaria. Non sono loro l'oggetto delle preoccupazioni della Commissione. Siamo noi.

In questa prospettiva, è del tutto naturale che i migranti scompaiano. Semplicemente, non ci interessano. Continuando a depersonalizzarli, la Commissione e gli Stati membri (e noi cittadini?) possono camuffare questo sostanziale disinteresse nel nome della tutela degli Europei e dissimulare il dato di fatto brutale che l'UE è sempre più chiusa verso persone che, anche fossero indotte a spostarsi solo per motivi economici, dovrebbero poter cercare altrove una vita migliore. Perché anche la fame e le malattie uccidono, non solo le guerre e le

⁶ Si tratta del meccanismo dei ritorni sponsorizzati. In pratica, uno Stato membro può collaborare con un altro nell'effettuare il rimpatrio di migranti irregolari attraverso forme diverse di sostegno. Nel caso il rimpatrio non venga concluso nell'arco di otto settimane, lo Stato sponsor diventa responsabile del rimpatrio (European Commission 2020: 18-9).

persecuzioni. Questo atteggiamento non è solo poco solidale, è miope. La storia insegna che nessuna chiusura è mai riuscita a bloccare i movimenti di popolazioni. Forse, sarebbe il caso di riconoscere l'individualità di chi si muove e provare a stabilire relazioni di integrazione e reciproco vantaggio.

Bibliografia

- AGAMBEN GIORGIO, 1995, "We Refugees", *Symposium* 49(2): 114-119
- ARENDETT HANNAH, 2010, "We, refugees." In *International Refugee Law*, edited by H el ene Lambert, Farnham: Ashgate.
- CAROFALO VIOLA, 2013, *Un pensiero dannato. Franz Fanon e la politica del riconoscimento*, Milano: Mimesis.
- CARRERA SERGIO, 2020, *Whose Pact? The cognitive dimensions of the New Pact on Migration and Asylum*, CEPS Policy Insights, n. 2020-22
- COLLIER PAUL, 2013, *Exodus. I tab  dell'immigrazione*, Roma-Bari: Laterza editori
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1994, *European Social Policy – A Way forward for the Union. A white paper*, COM(94)333, Brussels, 27.07.994
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007, *Green paper on the future Common European Asylum System*, COM(2007) 301 final, Brussels, 6.6.2007
- COMMISSIONE DELLE COMUNIT  EUROPEE, 2008, Comunicazione della Commissione al P.E., al Consiglio, al Com.EcoSoc Europeo e al Com. Regioni, *Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea*, COM(2008) 360 definitivo, Bruxelles, 17.6.2008
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2008, *Commission Staff working document accompanying the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, SEC(2008)2944, Brussels, 3.12.2008
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2009, *Commission Staff working document accompanying the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, SEC(2009)1373, Brussels, 21.10.2009
- COMMISSIONE EUROPEA, 2020, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale eu-*

ropeo e al Comitato delle Regioni. Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM(2020)609 final, Bruxelles, 23.9.2020

Conclusioni della presidenza, 1999, Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999 su <http://consilium.europa.eu/conclusions>

CONSIGLIO EUROPEO, 2009, 'Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini'. In GUUE C 115, 4 maggio 2010.

COSTELLO, CATHRYN and EMILY HANCOX, 2016, 'The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee', in Vincent Chetail, Philippe De Bruycker, Francesco Maiani (edited by), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden/Boston: Brill Nijhof

COUNCIL PRESIDENCY, 2012, *EU Action on Migratory Pressure – A Strategic Response*, 8714/1/12

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi in GUCE L212 del 7.8.2001, 12-23.

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta in GUUE L 337 del 20.12.2011, 9-26

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale in GUUE L 180 del 29.6.2013, 60-95.

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in GUUE L 180 del 29.6.2013, 96-116.

EUROPEAN COMMISSION, 2020, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]*, COM(2020)610 final, Brussels, 23.9.2020.

EUROPEAN COMMISSION (a), 2020, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, COM(2020)611 final, Brussels, 23.9.2020

EUROPEAN COMMISSION (b), 2020, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and*

- force majeure in the field of migration and asylum*, COM(2020)613 final, Brussels, 23.9.2020
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2020, *Asylum and migration in the EU: facts and figures*, su <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures>
- FANON FRANTZ, 2015, *Pelle nera, maschere bianche*, Pisa: ETS.
- FARGUES PHILIPPE, 2020, «Sophisticated tools-weak principles. The EC's new Pact on Migration and Asylum», *FEPS. The Progressive Page*, september 25 su <https://progressivepost.eu/progressive-page/a-sophisticated-toolbox-in-lack-of-moral-leadership>
- FRIEDMAN THOMAS L., 2006, *Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo*, Milano: Mondadori
- HAILBRONNER KAY and DANIEL THYM, 2016, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, München: C.H.Beck
- KANT IMMANUEL, 1991, *Per la pace perpetua*, Milano: Feltrinelli
- LIVI BACCI MASSIMO, "Paul Collier, Exodus. I tabù dell'immigrazione", *Il Mulino*, fasc. 6, (nov.-dic. 2015): 1027-1030.
- MONAR JÖERG and WOLFGANG WESSELS (ed. by), 2001, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London : Bloomsbury Publishing.
- ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1948, *Dichiarazione universale dei diritti umani* su <http://www.senato.it/documenti>
- ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1951, *Convenzione sullo status dei rifugiati* su <http://www.unipd-centrodirittiumani.it>
- SASSEN SASKIA, 2015, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna: il Mulino.
- Sent. CGE 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. e M.E.* su <http://curia.europa.eu/>
- SCHULZE WESSEL JULIA, 2016, «On Border subjects: Rethinking the Figure of the Refugee and the Undocumented Migrant», *Constellations*(23)1: 46-57.
- SIMMEL GEORG, 2003, *Lo straniero* in Pasquale Alferj and Enzo Rutigliano (eds.), *Ventura e sventura della modernità. Antologia degli scritti sociologici*, Torino: Bollati Boringhieri.
- STONEBRIDGE LINDSAY, 2011, "Refugee style: Hannah Arendt and the perplexities of rights", *Textual Practice*25(1):71-85

Abstract

LE DIMENSIONI CONTANO. I MIGRANTI NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA DALLA DIRETTIVA DEL 2001 AL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

(SIZE MATTERS. MIGRANTS IN EUROPEAN LEGISLATION FROM THE 2001 DIRECTIVE TO THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM)

Keywords: European Union, refugees, migrants, migration policy, asylum.

Despite migrants keep to try and reach EU territory (and often dying in the process), the EU looks ever more concerned with how to keep them away. This is in sharp contrast with the values of solidarity and the international treaties subscribed to by its member states, but it is also the result of a precise evolution which has led migrants to disappear as individuals and emerge only as juridical labels, deprived of any individual and substantial characteristics. This essay is a reconstruction of this process and an analysis in the same perspective of most recent European Commission documents on the subject.

GIULIA MARIA GALLOTTA
Università degli Studi di Bari
Dipartimento di Scienze della formazione,
psicologia, comunicazione
giuliamaria.gallotta@uniba.it

EISSN 2037-0520