

LA POLITICA MIGRATORIA DELL'U.E. E LA DEPERSONALIZZAZIONE DEI MIGRANTI: UNA STRATEGIA CONSAPEVOLE?

GIULIA MARIA GALLOTTA
UNIVERSITÀ DI BARI ALDO MORO

Abstract - The essay takes as its starting point a brief survey of the different meanings of the concept of crisis in the history of political doctrines and of the European Union for an evaluation of its use, as far as recent landings of migrants on European coasts are concerned. The fact that in scientific research the plight of migrants is not considered as a crisis in itself but rather as the signal of a real crisis in related policy areas leads to a broadening of analysis to EU documents on migration and asylum. It emerges that EU institutions are undertaking a gradual but inexorable process of depersonalization of migrants, that is the slow cancellation of their identity and individuality. This is achieved through the progressive tightening of the criteria for the recognition of refugee status or of the international protection regime in the EU. This is even more evident if we compare modifications in EU definitions of "refugee" with those of socially-excluded people formulated by the EU Commission in the period 1985-1995. What emerges is that hesitancy to apply the notion of crisis with regard to migrants can be the flip side of the evolution of EU norms on the subject, i.e. the depersonalization of migrants could be functional in avoiding questions being raised about the compatibility of their rejection with the values of solidarity the EU declares itself to be founded on.

Keywords: European Union; crisis; migration; depersonalization; social inclusion.

1. Provare ad andare oltre le definizioni

In un'intervista rilasciata ad aprile di quest'anno, il cardinale di Milano Mario Delpini ha affermato che in una società complessa, si rischia di perdere le tracce delle persone (Rossi 2020). Il cardinale si riferiva alle conseguenze sia della sospensione delle celebrazioni liturgiche pasquali causata dall'emergenza Covid-19 sia del Covid stesso sul tessuto sociale della città di Milano. Eppure, mi sembra descrivere bene anche il modo in cui l'Unione Europea ha affrontato e continua ad affrontare la cosiddetta crisi dei migranti. E non mi riferisco solo al fatto che sia le istituzioni comunitarie sia i governi nazionali e noi cittadini siamo assorbiti dalla difficile gestione della quotidianità fra restrizioni alla nostra libertà di movimento e verifica del numero quotidiano di contagi e di decessi. Né mi riferisco alle difficoltà per attività economiche che tentano di sopravvivere in uno scenario di enorme incertezza, o allo scontro fra Stati duramente colpiti dal virus e che reclamano un forte sostegno dall'UE per la gestione dell'emergenza e Stati membri che vedono dietro alle richieste dei primi solo velate richieste di mutualizzazione dei debiti pubblici nazionali. La pandemia porta a dimenticare che ai confini della Grecia sono accampati all'addiaccio profughi siriani, afgani e iracheni ai quali l'Unione nega l'ingresso sul proprio territorio. Che sono riprese le partenze dalle coste libiche di imbarcazioni di fortuna, stipate di migranti, che vengono spesso abbandonate alla deriva da trafficanti senza scrupoli. Imbarcazioni che, se vengono soccorse, restano in mare in attesa di permessi di sbarco che gli Stati rivieraschi dell'Unione concedono con il contagocce.

Le parole del cardinale possono essere utilizzate per "fotografare" il processo comunitario e statale di progressivo restringimento dei canali di accesso legale al territorio dell'UE e di sempre più netto rifiuto dei migranti cosiddetti irregolari. Un processo che si delinea nell'evoluzione delle norme comunitarie che hanno nel tempo disciplinato questo settore.

Si potrebbe obiettare che queste misure sono nate dall'esigenza di arginare nel 2015 gli arrivi massicci di persone in fuga dalle durissime guerre civili in Siria e in Libia, ai quali si sono aggiunti quanti cercano semplicemente di fuggire da Paesi poveri per cercare un lavoro o inseguire il miraggio di una nuova vita in una delle regioni più ricche del mondo. Arrivi massicci che sono stati quasi subito definiti come "crisi" dalla stampa e nelle dichiarazioni dei responsabili politici dei Paesi di sbarco¹. Già questa definizione è, però, molto controversa nella letteratura scientifica che si occupa delle dinamiche del processo di integrazione comunitaria.

Quello di crisi, infatti, è un concetto in sé piuttosto polisemico (Colloca 2010). Nel mio ambito di ricerca, che è la storia del pensiero politico, questo rinvia più ad una nozione ampia che ad una definizione univoca. Richiamandosi al concetto greco di momento decisivo nel decorso di una malattia, che può condurre ad esiti sia positivi che negativi, la parola "crisi" viene in senso generale impiegata per indicare un momento di passaggio brusco, che "altera l'ordinarietà dell'agire sociale e provoca una condizione, anche prolungata, di incertezza e squilibrio" (Colloca 2010, p. 21). Un'alterazione dell'ordinarietà dell'agire sociale, dunque, che può essere declinata sia nei termini della "rottura dei ritmi di cambiamento" di L. Freund (Freund 1980, p. 155) sia della crisi organica di A. Gramsci, ossia della tensione dialettica fra "il vecchio [che] non muore e il nuovo [che] non può nascere" (Gramsci 1975, p. 311), sia della pressione che "technically unassimilable discoveries" (Kuhn 1962, p. 17) rappresentano per il quadro codificato delle conoscenze e per la società nel suo complesso. In ambito più strettamente politologico, "crisi" è, da C. Schmitt in poi, l'etichetta alla quale i decisori politici fanno generalmente ricorso per definire situazioni che giustificano l'adozione di misure eccezionali (Jeandesboz Pallister-Wilkins 2014).

Si tratta, evidentemente, di definizioni di massima, che hanno conosciuto e conoscono arricchimenti e declinazioni diverse a partire dalle prospettive analitiche e filosofiche dei vari autori che vi fanno ricorso.

Si tratta, però, di definizioni che mal si adattano all'uso che della stessa parola "crisi" viene fatto dagli studiosi di storia del processo di integrazione europea. Ricerche recenti stanno sviluppando l'idea che quest'ultimo possa essere analizzato come un susseguirsi di crisi ricorrenti che, contribuendo a rafforzare la struttura istituzionale e le dinamiche dell'integrazione stessa, sono state "the most significant catalyst of change in the history of European unification" (Görtemaker 2005, p. 46; Lindley 2014; Kühnhardt 2009; Degner 2018). Quando, tuttavia, si prova ad approfondire cosa si intenda per "crisi" e rispetto a quali eventi nella storia della CEE/UE il ricorso a questo termine risulti largamente condiviso fra gli studiosi, ecco la prima sorpresa. L'uso della parola crisi per definire momenti di difficoltà, tensione o arresti nel processo di integrazione è estremamente variegato e risente in modo importante della sensibilità dei singoli studiosi. I soli avvenimenti che tutti gli storici concordano nel qualificare in questo modo sono la crisi della sedia vuota del 1965-1966 e la più recente crisi del debito pubblico greco, ossia due episodi caratterizzati da una certa durata nel tempo e dalla loro eccezionale gravità. La crisi della sedia vuota, provocata dalla Francia gaullista per impedire che in Consiglio dei Ministri venisse adottata a maggioranza qualificata la proposta della Commissione europea di dotare l'allora C.E.E. di risorse proprie, minacciò di mandare in frantumi il processo di integrazione. Allo stesso modo la più recente crisi del debito greco ha rischiato di far saltare l'unione economica e monetaria (UEM) dell'UE. Il termine "crisi" viene, dunque, concordemente usato in riferimento a situazioni caratterizzate in parte da

¹ È appena il caso di ricordare che la "crisi" dei migranti è balzata agli onori della cronaca in occasione del naufragio al largo dell'isola di Lampedusa, di un barcone che trasportava 368 persone nell'ottobre 2013. In quest'occasione, però, il Consiglio europeo si limitò a rinviare la discussione sul tema migranti ad un incontro successivo. L'Unione si è concretamente impegnata a elaborare una risposta comunitaria alla questione migranti solo dopo la seconda strage di migranti, nell'aprile 2015.

forti tensioni fra vecchio e nuovo ma soprattutto da un elemento di drammaticità, che sembrano chiamare in causa la sopravvivenza stessa del processo di integrazione europea.

Per quanto grave, la crisi dei migranti non sembra mettere in pericolo la sopravvivenza dell'Unione, quanto meno non nell'immediato futuro. E, in effetti, nella letteratura scientifica sull'UE il ricorso al concetto di crisi a proposito dei migranti non è stato molto diffuso. A parte sporadici articoli a partire dal 2011, che si occupavano prevalentemente di analizzare singoli aspetti o della disciplina comunitaria in materia di migrazione o il ruolo della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE (CGE) in merito, bisogna attendere il 2014 perché un saggio di G. Cornelisse inquadri quella in corso nei termini di una crisi che mette in pericolo la sopravvivenza della libertà di circolazione delle persone all'interno dell'Unione² (Cornelisse 2014). Negli anni seguenti, gli articoli scientifici sulla questione migranti restano pochi, specie se paragonati al profluvio di studi che ha accompagnato ogni minimo sviluppo della crisi del debito greco. Bisogna segnalare che recentemente la pubblicazione di saggi sul tema sembra aver assunto una certa regolarità, segno che la questione attira l'attenzione degli studiosi in modo costante, anche se quasi in sottofondo. Tuttavia, in nessuno degli articoli e dei saggi pubblicati il problema delle migrazioni è analizzato come un problema in sé ma sempre come punta dell'iceberg di una crisi più profonda della quale l'atteggiamento comunitario verso i migranti sarebbe il semplice rivelatore. In questo senso, la risposta dell'Unione all'afflusso massiccio di migranti alle sue frontiere è stata analizzata come il segno:

- di una crisi dei valori di solidarietà ai quali sia l'UE che gli Stati europei dichiarano di richiamarsi, sia che si tratti di quella fra gli Stati membri che di quella verso i profughi (Chaltiel 2015; Basilien-Gainche 2017),

- di una crisi della capacità delle istituzioni comunitarie di affrontare problemi importanti per lo sviluppo del processo di integrazione collocandoli all'interno di un quadro sovranazionale di norme, ossia spolicizzandoli e sottraendoli alle arene di dibattito nazionale (Börzel 2016),

- di una crisi della politica dell'UE in materia di migrazioni della quale gli afflussi massicci starebbero rivelando tutte le debolezze (Thym 2016).

Più di recente, la crisi dei migranti è stata utilizzata come cartina di tornasole alla luce della quale valutare la persistente adeguatezza delle principali teorie sull'integrazione a spiegarne gli sviluppi, i successi e le incompiutezze (Niemann Zaun 2018).

I migranti, dunque, non sono oggetto di analisi in sé, almeno per quanto riguarda l'area delle ricerche politologiche sull'Unione Europea. Anche quando si parla di una "crisi" dei migranti, questi non sono il vero centro dell'attenzione analitica quanto piuttosto un indizio che rinvia a qualcos'altro che è il vero cuore della ricerca. In questo senso, "migranti" sembra essere la mera etichetta di un fenomeno, i protagonisti del quale restano in qualche modo indefiniti.

Quello che mi colpisce di più, tuttavia, è che la stessa impressione si ricava quando si analizzano gli atti recenti con i quali l'Unione ha provato a gestire il fenomeno migratorio. Alla tendenza costante a restringere le maglie di accesso al territorio comunitario si accompagna, infatti, un ricorso sempre più esteso ai termini "richiedente asilo", in modo peraltro conforme alle convenzioni internazionali in materia, o "richiedente protezione internazionale" o "migranti irregolari". Quest'ultimo è un concetto di recente introduzione nella terminologia comunitaria per distinguere coloro che hanno diritto a chiedere asilo/protezione all'interno dell'Unione da coloro che, spostandosi per motivi economici, vengono respinti³. La questione

² La studiosa prende le mosse da un'analisi delle norme che regolano l'accesso di cittadini extra-comunitari all'area Schengen e ne rileva l'inadeguatezza nel caso di arrivi massicci di migranti alle frontiere (Cornelisse 2014).

³ È il caso di sottolineare che l'aggettivo irregolare è stato riferito alle migrazioni come fenomeno a partire dal *Piano strategico per l'asilo* del 2008 ed è utilizzato con riferimento ai migranti a partire dall'*Agenda europea sulle migrazioni* del 2015 (Commissione 2007 e 2015). Sulla nozione di richiedente asilo e di protezione internazionale, cfr. El-Enany 2008; Worster 2012; Giudici, Wihtol de Wenden 2020.

non è, dunque, come vengano classificati i migranti ma se dietro alle etichette che vengono usate per indicarli in modo sintetico, ci sia un'idea delle persone alle quali queste definizioni vengono applicate. Come proverò a dimostrare, mi sembra di no.

2. Da persone a etichette: la parabola dei migranti nell'UE

Tutto è cominciato con gli afflussi nell'Unione di sfollati dalla ex-Jugoslavia, dilaniata dai conflitti interetnici, fra il 1992 ed il 2004. La prima direttiva comunitaria sulla "concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati" (Consiglio 2001) è del 2001. Si tratta di un testo abbastanza agile, che fornisce la cornice regolamentare per l'accoglienza dei profughi e la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, pur lasciando a questi ultimi ampi margini di discrezionalità per quanto riguarda le procedure e le modalità dell'accoglienza. Le persone in fuga dalla ex-Jugoslavia, sono definite "sfollati" e "persone" e, per quanto emerga già l'attenzione a prevenirne i movimenti secondari all'interno dell'Unione, queste sono 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 ha concesso loro protezione nel caso ne venga respinta la domanda di asilo (*Ivi*). Soprattutto, gli sfollati possono essere trasferiti da uno Stato all'altro solo dopo aver dato espresso consenso al trasferimento (*Ivi*, p. 18) e la decisione sulla cessazione del regime di protezione è subordinata alla verifica da parte del Consiglio dei Ministri UE che "la situazione nel paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile" (*Ivi*, p. 15). Si tratta di dettagli nei quali è però possibile cogliere una sorta di attenzione alle persone che sono sfollate e alla loro volontà, una mancanza di meccanismi amministrativi automatici per valutarne la condizione che può consentire lo sviluppo di valutazioni più attente e mirate. È vero che, in questo caso, si trattava di "sfollati", ossia di persone provenienti da regioni europee, che si spostavano in zone limitrofe con l'obiettivo di rientrare nel proprio Paese di origine appena possibile e che la direttiva è il primo atto con il quale l'Unione prova a regolare una situazione di afflusso significativo di persone alle proprie frontiere. Resta il dato che il primo atto legislativo comunitario 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, p. 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 migranti in quanto ne restringono le possibilità di fruizione di diritti, l'attenzione alla promozione di azioni mirate di formazione 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” e ai 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 internazionale, di creare procedure standardizzate a livello comunitario in materia, di meglio definire la nozione di richiedente asilo e il contenuto della protezione internazionale 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*, p. 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. La preoccupazione principale è di gestire le 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 proposte 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 di riconoscimento della protezione internazionale 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 “arricchiti” 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*, p. 5-6).

Le priorità dell'Unione in materia di migrazione cominciano 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.

È con le proposte di direttive, che la Commissione presenta fra dicembre 2008 e ottobre 2009, relative alle norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo, ai requisiti per l'attribuzione della qualifica di beneficiario della protezione internazionale e sul contenuto della protezione, relative alle norme minime per la revoca della protezione stessa, che si compie il passaggio dal migrante come individuo al migrante come etichetta giuridica impersonale.

Nella prima comunicazione del dicembre 2008, alle richieste degli Stati membri di mantenere margini di discrezionalità nel “dosare” l'accesso dei richiedenti asilo/protezione internazionale ai mercati del lavoro nazionali e nel fissare i contenuti dell'accoglienza, la Commissione contrappone l'esigenza di una maggiore armonizzazione delle normative nazionali per disincentivare i movimenti secondari dei migranti all'interno dell'Unione. La

prevista armonizzazione dei contenuti dell'accoglienza viene comunque modulata in modo da "evitare l'esclusione sociale del richiedente asilo dalla società che lo accoglie, favorendone quindi l'integrazione ed anche l'indipendenza economica" (Commissione 2008, p. 5), evitare situazioni di indigenza, anche quando i migranti vengano privati dello status di protezione, garantirne la dignità ed i diritti umani, preservandone così l'individualità (*Ivi*, p. 6).

È con la comunicazione dell'ottobre 2009 che i migranti iniziano a scomparire in quanto soggetti, complice anche l'oggetto della proposta che riguarda i criteri per la concessione dello status di protezione internazionale. Il cuore della proposta è tutto incentrato sugli Stati membri, sulla riduzione dei costi amministrativi per l'istruzione e la gestione delle pratiche relative alle domande di protezione e sulla necessità di una "ripartizione più equa dell'onere" (Commissione 2009, p. 4), anche se non viene indicato se questo sia di tipo economico o relativo al disbrigo delle istanze dei richiedenti. Inoltre, per la prima volta, la tutela degli aventi diritto alla protezione viene legata in modo chiaro e diretto al rimpatrio dei migranti illegali e viene introdotto il concetto di "asilo nel paese di origine", ossia la possibilità di individuare aree all'interno dei Paesi di provenienza dei migranti dove questi possano soggiornare senza correre pericoli e che li priva della possibilità di ricevere protezione nell'Unione (*Ivi*, p. 7-8).

Poche righe, che ricordano agli Stati che il riconoscimento delle qualifiche dei migranti accolti, l'attribuzione di risorse di sostentamento, l'accesso alla formazione professionale, all'alloggio, ad un'occupazione e ai servizi per l'integrazione sono contestuali al riconoscimento della protezione, mitigano appena il senso di spersonalizzazione dei migranti che affiora forte dal documento. E, infatti, l'orientamento che questo traccia nel senso della cancellazione dei migranti come soggetti viene portato a pieno compimento nella Comunicazione dell'ottobre 2009 sull'armonizzazione delle procedure per la concessione della protezione internazionale.

Per quanto la Commissione esordisca ribadendo la preoccupazione che "le procedure di asilo applicate nella Comunità siano accessibili, efficienti, eque e contestualizzate" (Commissione 2009. 1, p. 4), la proposta ruota intorno all'idea che l'armonizzazione delle procedure nazionali di rilascio ha lo scopo eminente di impedire ai migranti l'accesso al territorio dell'Unione grazie alla possibilità di presentare domanda di protezione già ai confini comunitari, la fissazione di termini rigidi per la presentazione delle domande e la loro istruzione e il ribadire il concetto di Paese di origine sicuro. Rispetto a coloro che sono già all'interno del territorio comunitario, l'attenzione è allo snellimento delle procedure e al rafforzamento delle decisioni di rigetto delle domande di protezione per evitare che vengano annullate in sede di ricorso (*Ivi*).

Non meraviglia, dunque, che le direttive che vengono adottate dal Consiglio sulla base di queste comunicazioni, ne ribadiscano l'orientamento e, per certi versi, lo rafforzino.

Non si tratta tanto della prima direttiva del dicembre 2011 sui criteri per l'attribuzione della protezione internazionale e i contenuti della protezione stessa (Direttiva 2011). Questa disciplina in modo minuzioso le circostanze che consentono il riconoscimento della protezione internazionale e l'attribuzione dello status di rifugiato, indica i documenti e le prove delle persecuzioni subite o dei rischi per la propria incolumità fisica che i migranti devono fornire alle autorità amministrative dei Paesi europei dove inoltrano le loro domande di protezione.

Si tratta di norme che si collocano sostanzialmente nell'ambito delle normative internazionali in materia, dettagliandole per ridurre i margini di discrezionalità, presenti nelle precedenti direttive e che gli Stati membri hanno indebitamente sfruttato per respingere richieste fondate e scoraggiare la reiterazione delle domande. Inoltre, il contenuto della protezione internazionale riconosciuta dall'Unione prevede per i migranti beneficiari il riconoscimento del diritto all'alloggio e all'accesso al mercato del lavoro, all'assistenza sociale e sanitaria e all'istruzione.

Nonostante questo, nel dettagliare puntigliosamente criteri e nello specificare il significato di ogni termine della definizione internazionale di rifugiato/protezione internazionale, la direttiva ha il sapore di un atto burocratico rispetto al quale i migranti rappresentano una categoria di beneficiari potenziali non ben identificata e alla quale i diritti, che lo status di protezione/rifugiato prevede, vengono concessi più che riconosciuti.

È con le successive direttive del giugno 2013 che il processo di spersonalizzazione dei migranti raggiunge il suo apice. La prima riguarda le procedure per la concessione e la revoca della protezione internazionale. I termini per il deposito delle domande di protezione internazionale, 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 migranti arrivati fortunatamente nell'Unione.

Coloro che presentano domanda di protezione hanno diritto ad attendere l'esito della stessa 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). Devono sostenere un colloquio personale con funzionari dotati di una formazione specifica che miri ad accertare la fondatezza della loro istanza ma questa 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*), documenti che spesso vengono sottratti all'inizio del viaggio o sono difficilmente reperibili in Stati dilaniati da conflitti interni e con precarie strutture amministrative.

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 rispedito 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.

La seconda direttiva del giugno 2013 disciplina, invece, l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Viene dichiarato in apertura, nell'art. 3.3, che le norme della direttiva non valgono in caso di "afflusso massiccio di sfollati" (Direttiva 2013.1, p. 100) per i quali valgono le norme del 2001 ma il richiamo appare quasi una clausola di stile rispetto alla puntigliosità delle misure che seguono.

I richiedenti devono risiedere nel luogo loro fissato dallo Stato dove hanno depositato la domanda di protezione e possono circolare solo nell'area loro indicata, possono essere trattenuti se ci sono rischi di fuga o ove questo risulti necessario per verificarne l'identità, la cittadinanza o la fondatezza della domanda di protezione o nel caso siano oggetto di una procedura di rimpatrio obbligato (*Ivi*, p. 101). Il trattenimento può avvenire anche in carcere, per quanto si preveda che i migranti vadano isolati dai delinquenti comuni e per quanto venga concesso un sostegno speciale ai migranti vulnerabili come i minori non accompagnati.

L'accesso al lavoro, all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio sono riconosciuti dai singoli Stati membri sulla base delle leggi nazionali e possono essere soggetti a ulteriori condizioni. Soprattutto, l'alloggio può essere una casa ma anche una struttura ricettiva o un centro di accoglienza dai quali i migranti possono essere trasferiti senza che venga loro richiesto alcun consenso (*Ivi*, p. 105). Sono previste misure speciali per i minori non

accompagnati, ai quali si mira a garantire una continua rappresentanza legale, e alle vittime di violenza, alle quali dovrebbe essere garantito sostegno da parte di personale specializzato.

Ma si tratta di spolverate di zucchero su atti che contengono nella loro minuziosità amministrativa una dura verità: i migranti, anche quelli che potrebbero beneficiare delle norme sulla protezione internazionale, non sono più considerati persone da soccorrere ma “carichi” per le strutture amministrative degli Stati di prima accoglienza, pratiche da smaltire attraverso procedure burocratiche standardizzate, limitandone la libertà di movimento, smistandoli senza che sia richiesto il loro assenso e subordinandone l'esercizio di diritti elementari come quello all'alloggio, al lavoro o all'istruzione alla buona volontà e alla discrezionalità degli Stati dove si trovano.

Non interessa sapere chi siano, di quali storie siano portatori, conta solo che siano distribuiti equamente fra gli Stati membri e che il trattamento delle loro domande sia veloce e impersonale. Una tendenza quest'ultima ulteriormente ribadita nelle recenti proposte della Commissione in materia di rafforzamento della politica comunitaria di rimpatrio dei migranti irregolari (Commissione 2017). Qui, la Commissione rinsalda il nesso già formulato nella Comunicazione dell'ottobre 2009 fra gestione di coloro che hanno diritto alla protezione internazionale e rimpatrio dei migranti riconosciuti come irregolari perché provenienti da Paesi di origine o di transito sicuri o per i quali il tasso di accoglimento delle domande di protezione è basso.

Quello che è preoccupante non è solo che si incoraggi la cooperazione fra Stati nell'organizzazione di rimpatri congiunti per ridurre i costi della gestione dei migranti ma che il basso tasso di accoglimento delle domande sia individuato come criterio per accertare il carattere irregolare del loro soggiorno o delle loro domande di protezione, a prescindere da ogni valutazione dei singoli casi individuali. Non più persone ma pratiche da evadere, rispedendole al punto di partenza per quanto possibile.

3. Migranti ed esclusi: una depersonalizzazione consapevole?

Questa progressiva perdita di “identità” dei migranti risalta tanto più nettamente se messa a confronto con le misure che la CEE/UE ha adottato in materia di lotta alla povertà e all'esclusione o, meglio, con le modalità con le quali, in questo ambito, sono stati individuati e definiti i soggetti poveri ed esclusi.

Nel delineare le misure rivolte all'integrazione di soggetti marginali nelle società europee, la Commissione e poi il Consiglio non si sono basati sulla prassi corrente delle organizzazioni internazionali, che tende a collegare lo stato di povertà alla fissazione di un reddito quantificato. Piuttosto, la CEE/UE ha elaborato una definizione di povertà e di esclusione a partire da criteri ampi e di natura sociologica. Nel *Programma di medio termine per l'integrazione economica e sociale dei gruppi meno privilegiati*, presentato dalla Commissione Delors nel 1988 e approvato dal Consiglio nel 1989, la condizione di esclusione viene definita facendo riferimento all'incapacità che questa genera nei soggetti che ne sono vittime di “take advantage of its rights, has no fixed abode and by its nature is overlooked by the statistical survey” (Commission 1988, p. 6).

Questi stessi criteri vengono ulteriormente esplicitati in una comunicazione del 1992, nella quale all'incapacità dei poveri e degli esclusi di esercitare i propri diritti, si aggiunge la bassa autostima, l'incapacità di adempiere ai propri obblighi sociali, i rischi di restare intrappolati nelle maglie dell'assistenza sociale e della stigmatizzazione (Commission 1992, p. 10). Si tratta di definizioni che tracciano un profilo dei soggetti vittime di esclusione che non è legato ad una loro caratteristica economica o ad aggettivi che ne qualificano la condizione; piuttosto viene tracciato un quadro delle specifiche situazioni di disagio nelle quali gli individui

possono ritrovarsi e che ne sostanziano la marginalità. Più che qualificare la situazione di esclusione, la CEE/UE individua le dinamiche che la alimentano e attraverso queste i beneficiari della sua azione.

In questo senso, non è un caso che la progressiva perdita di rilevanza di queste tematiche nell'azione del Consiglio prima e della Commissione poi sia accompagnata da una progressiva tipizzazione della definizione della povertà e dell'esclusione. A partire dalla strategia del 2000 di modernizzazione del modello produttivo europeo per arrivare al *Pilastro europeo dei diritti sociali*, l'ultimo documento rilevante in materia, l'UE rimodula la propria definizione di esclusione facendo ricorso non ad un processo ma ad aggettivi che ne circoscrivono la portata, declinandola recentemente nei termini della povertà infantile, disoccupazione, disabilità, senza tetto, anziani (Pilastro 2017, p. 19-22).

Si tratta senza dubbio di condizioni che sostanziano un'oggettiva indigenza ma l'uso di aggettivi per indicare una condizione di esclusione sociale sembra quasi restringerla alle sole situazioni indicate. Al contrario, definizioni più ampie consentono di abbracciare processi sociali più estesi.

Nel caso dei migranti, una definizione della loro condizione in termini di dinamiche sociali o politiche che ne hanno determinato la necessità di spostarsi non è mai stata neppure tentata, semplicemente le direttive adottate fino al primo decennio degli anni 2000 riconoscevano loro il diritto di opporsi a trasferimenti all'interno degli Stati ospiti o di beneficiare di misure che ne favorissero l'inserimento sociale ed educativo. E, rispetto alle norme odierne, sembra già molto.

In effetti, è difficile sfuggire all'impressione che nei confronti dei migranti le istituzioni comunitarie abbiano lentamente ma inesorabilmente adottato una strategia che con F. Fanon possiamo definire di "depersonalizzazione", ossia di negazione di identità soggettive attraverso il ricorso ad "etichette" semplificatorie. Per Fanon, questo processo ha uno scopo ben preciso. La definizione semplificatoria non si limita a negare identità soggettive, attribuisce anche caratteristiche stereotipiche che rafforzano la negatività di colui che viene definito dall'etichetta e la parallela superiorità di colui che la attribuisce (Fanon 2015). Nel caso dell'UE, non credo si tratti di questo, la cancellazione dei migranti come soggetti, come individui non è compensata da nulla.

Il punto è capire perché. In un saggio del 1943, Hannah Arendt definisce i rifugiati ebrei sparsi nel mondo come "conscious pariahs" (Arendt 2010, p. 261) ossia possessori di un'identità che non è quella del Paese nel quale si trovano e che li rende sospetti di scarso attaccamento nazionalistico verso quest'ultimo. Otto anni più tardi, questa condizione verrà ulteriormente articolata nei termini della frattura dell'identificazione fra uomo e cittadino, sulla quale lo Stato europeo ha basato la sua legittimazione a partire dalla Rivoluzione francese (Arendt 1951). Non mi sembra un'analisi che possa adattarsi all'Unione Europea. Settant'anni di libera circolazione dei lavoratori e delle persone dovrebbero averci immunizzato rispetto al nazionalismo e ad una nozione chiusa di cittadinanza, aprendoci alla convivenza con altri popoli con i quali, anzi, condividiamo diritti e doveri nel quadro della comune cittadinanza europea. I rifugiati, però, non godono di alcuno status finché non gli viene riconosciuto e sono per tratti somatici, linguistici e culturali chiaramente identificabili come diversi da noi. In questo senso, forse è più pertinente l'analisi di G. Simmel quando, nel 1908, affermava che la problematicità della presenza dello straniero per ogni comunità deriva dal fatto che questi, pur essendo un elemento del gruppo sociale nel quale si stabilisce, ne è al contempo "fuori e...di fronte" (Simmel 2003, p. 469). Lo straniero è colui che è parte del gruppo nei termini della generica appartenenza alla razza umana ma, in quanto diverso, mette in evidenza le peculiarità positive e negative del gruppo stesso, enfatizza le debolezze dei legami sociali di una società che gli è estranea e che lo percepisce come estraneo. In senso analogo, in un saggio del 1998, C. Galli affermava che "Sapere l'ospite è sapere la contingenza dell'identità" (Galli 1998, p. 243).

In questo senso, si può ipotizzare che l'UE ed i suoi Stati membri attuino strategie di depersonalizzazione dei migranti non solo perché la loro presenza nel territorio dell'Unione mette in risalto i limiti della nostra capacità di accoglienza e della capacità di tenuta dei sistemi nazionali di welfare. Il punto è che questi sono il segno delle fragilità di un'identità europea ancora in costruzione e di identità nazionali sempre più porose e problematiche in un mondo di flussi culturali e comunicativi globali sui quali le comunità nazionali e locali hanno di fatto perso ogni controllo. Proprio, però, perché questo è in contrasto con i valori di apertura e tolleranza sui quali tutta l'Europa post-Seconda guerra mondiale e il processo di integrazione europea stesso si sono costruiti, depersonalizzare i migranti è una strategia per burocratizzare la questione, sottraendola al dibattito deliberativo pubblico e ad ogni valutazione in termini di diritti e di etica. E respingere un aggettivo non chiama in causa i valori di solidarietà ed accoglienza ai quali come Europei ci sentiamo vincolati.

In questa prospettiva, quella dei migranti non è una crisi nel senso di avvenimento drammatico che chiama in causa la sopravvivenza dell'UE sia perché i dati dicono che siamo di fronte ad un fenomeno stabile (Collier 2013; Livi Bacci 2016) e non episodico sia perché non chiama in causa la sopravvivenza dell'Unione. Ad essere a rischio è la solidarietà come valore sia nazionale che europeo. E i valori sono particolarmente fragili perché ci accorgiamo di averli corrotti quando è molto, forse troppo tardi. Non è qui in discussione il dato che ad emigrare siano soggetti giovani, fisicamente ed economicamente in grado di affrontare le difficoltà del lungo percorso migratorio e che la loro presenza ponga problemi per la resilienza delle società di arrivo (Collier 2013; Giudici, Wihtol de Wenden 2020). Il punto è che depersonalizzarli ci consente di ignorare le condizioni inumane che la migrazione comporta e delle quali l'Unione e i suoi Stati membri sono in parte responsabili nel momento in cui scelgono di esternalizzare i propri confini per chiuderli.

Gli arrivi recenti dimostrano che questa è una strategia fallimentare. Che sia arrivato il momento per provare a gestire i migranti in maniera positiva, salvando così anche l'anima dell'Europa?

Bionota: Giulia Maria Gallotta

Giulia Maria Gallotta is researcher in History of political doctrines, University of Bari, Education, Psychology and Communication (For.Psi.Com) Department. From 2004 to 2010 she was scientific coordinator of a Jean Monnet module at the University of Bari, Communication Science Department, Taranto. She is in charge of the class of History of political doctrines in the degree of Communication Sciences, For.Psi.Com Department, and Institution and Politics of the European Union in the Master degree in Journalism, University of Bari.

Recapito autore: giuliamaria.gallotta@uniba.it

Riferimenti bibliografici

- Arendt H. 1967, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Arendt H. 2010, *We, refugees* in Lambert H. (ed. by), *International Refugee Law*, Ashgate, Farnham.
- Boin A., Hart P., McConnell A. 2009, "Crises exploitation: political and policy impact of framing contests" in *Journal of European Public Policy* 16 [1], pp. 84-5.
- Basilien-Gainche M.L. 2017, "L'Union et les réfugiés. Une Europe sans qualité?" in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, décembre, pp. 598-601.
- Börzel T.A. 2016, "From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptics Publics" in *Journal of Common Market Studies* 54, annual review, pp. 8-31.

- Chaltiel F. 2015, “Les valeurs européennes” in *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, octobre-novembre, p. 529.
- Colloca C. 2010, “La polisemia del concetto di crisi: società, culture, scenari urbani” in *Società Mutamento Politica* 12, pp. 19-39.
- Collier P. 2013, *Exodus. I tabù dell’immigrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Commission Communication to the Council on a medium-term action programme to foster the economic and social integration of the least privileged groups*, COM(88)826 final, Brussels, 21 december 1988.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission. Towards a Europe of Solidarity*, COM(92)542 final, Brussels, 22 december 1992.
- Commission of the European Communities, Green paper on the future Common European Asylum System*, COM(2007) 301 final, Brussels, 6.6.2007.
- Commissione delle Comunità Europee, 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.
- Commissione delle Comunità Europee, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, COM(2008)815 definitivo, Bruxelles, 3.12.2008.
- Commissione delle Comunità Europee, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, COM(2009)551 definitivo, Bruxelles, 21.10.2009.
- Commissione delle Comunità Europee, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale*, COM(2009)554 definitivo, Bruxelles, 21.10.2009.
- Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015)240 final, Bruxelles, 13.5.2015.
- Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio per una politica dei rimpatri più efficace nell’Unione Europea - Un piano d’azione rinnovato*, COM(2017) 200 final, Bruxelles, 2.3.2017.
- Consiglio 2001, 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 L 212 del 7.8.2001.
- Consiglio dell’Unione Europea 2008, Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo*, Bruxelles, 24 settembre.
- Cornelisse G. 2014, “What’s wrong with Schengen? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders” in *Common Market Law Review* 51 [3], pp. 741-770.
- Degner A. H. 2019, “Public Attention, Governmental Bargaining, And Supranational Activism: Explaining European Integration in Response To Crises” in *Journal of Common Market Studies* 57 [2], pp. 242 – 259.
- 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, pp. 9-26 .
- Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, in GUUE L 180 del 26.6.2013, pp. 96-116.
- 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 (rifusione)*, in GUUE L 180 del 26.6.2013, pp. 60-95.
- El-Enany N. 2008, “Who is the new European refugee?” in *European Law Review* 33[3], pp. 313-335.
- Fanon F. 2015, *Pelle nera, maschere bianche*, ETS, Pisa.
- Freund J. 1980, “Dalla crisi al conflitto. Osservazioni su due categorie della dinamica polemogena” in D’Eramo M. (a cura di), *La crisi del concetto di crisi*, Edistampa Edizioni Lerici, Roma, pp. 151-169.
- Görtemaker M. 2009, “The Failure of EDC and European Integration”, in Kühnhardt L. (ed), *European Integration. Challenges and Responses, 1945-2005*, Berghahn, New York – Oxford books.
- Galli C. 1998, “Cittadino/Straniero/Ospite”, in *Filosofia e Teologia* XII [2], pp. 223-243.
- Giudici C., Wihtol de Wenden C. 2020, *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, FrancoAngeli, Milano.

- Gramsci A. 1975, *Quaderni del carcere*, vol. I, V. Gerratana (a cura di), Edizione critica dell'Istituto Gramsci, Einaudi, Torino.
- Kuhn T. S. 1971, "The Structure of Scientific Revolutions" in Starn R., "Historians and "Crisis" in Past and Present 52, August, pp. 3-22.
- Kühnhardt L. (a cura di) 2009, *Crises in European Integration. Challenge and Response, 1945-2005*, Berghahn Books, New York-Oxford.
- Lindley A. (a cura di) 2014, *Crisis and Migration. Critical Perspectives*, Routledge, New York.
- Livi Bacci M. 2016, "L'Europa ha bisogno di un'immigrazione di massa?" in *il Mulino* 6, pp. 921-935.
- Niemann A., Zaun N. 2018, "EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives" in *Journal of Common Market Studies* 56 [1], pp. 3-22.
- Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, 2017, OPOCE, Lussemburgo.
- Rossi G. 2020, "Si può essere prossimi anche stando lontani", *Il Corriere della Sera*, 11.04.
- Simmel G. 2003, "Lo straniero", in Alferj P., Rutigliano E. (a cura di), *Ventura e sventura della modernità*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Thym D. 2016, "The "refugee crisis" as a challenge of legal design and institutional legitimacy", in *Common Market Law Review* 53 [6], pp. 1545-1574.
- Worster W.T., 2012, "The Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law", in *Berkely Journal of International Law* 30 [1], pp. 94-160.