

Lorenzo Vianelli

PROTEGGERE O CONTROLLARE?

IL SISTEMA EUROPEO
COMUNE DI ASILO NELLO
SPAZIO SCHENGEN

Z^AP^RU^DE^R

Zapruder. Storie in movimento
Rivista di storia della conflittualità sociale

Finis Europae

A cura di: Mattia Frapporti
e Roberto Ventresca

«Zapruder», n. 51, gennaio-aprile 2020,
pp. 34-53 (stampa)
pp. 40-60 (digitale)

ISSN 1723-0020
Mimesis edizioni

INTRODUZIONE

A circa vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, dal quale prese avvio il processo di armonizzazione delle disposizioni legislative nazionali necessario per la costruzione del Sistema europeo comune di asilo (Ceas), il destino dell'intero sistema appare sempre più incerto e legato a doppio filo al futuro stesso del processo di integrazione europea. Nelle intenzioni dei capi di governo presenti a Tampere, il Ceas avrebbe dovuto dare vita a uno spazio comune di protezione, all'interno del quale ogni richiedente asilo dovrebbe vedersi garantite – indipendentemente dal paese in cui ha presentato domanda di asilo – condizioni di accoglienza equivalenti, lo stesso trattamento rispetto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status e gli stessi diritti in caso di riconoscimento di protezione internazionale. Oggi, nonostante l'insussistenza di un tale spazio comune di protezione, tanto più evidente dopo il fallimento dell'Unione europea (Ue) e dei suoi stati membri nel far fronte ai significativi arrivi di persone nel biennio 2015-16, il processo di riforma del Ceas si trova in una fase di stallo, dovuto principalmente all'incapacità degli stati membri di trovare un accordo sulla riforma della misura centrale del sistema, il cosiddetto regolamento Dublino III (n. 604/2013)¹. Secondo questo regolamento, il criterio fondamentale per

1 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>

l'attribuzione della responsabilità per la valutazione di una domanda di asilo, e per la conseguente accoglienza del richiedente asilo durante la fase di procedura, è quello del paese di primo ingresso, per cui lo stato che ha permesso l'ingresso del richiedente nel territorio dell'Ue – quasi fosse ritenuto colpevole di non aver difeso adeguatamente le frontiere esterne dell'Unione – è quello che se ne deve fare carico in termini di procedura e misure di accoglienza. Il fatto che l'intera riforma del Ceas sia bloccata dal mancato accordo su un eventuale regolamento Dublino IV dimostra l'importanza di questa misura nell'architettura complessiva del sistema, al punto che può esserne considerato l'architrave portante. Tuttavia, oltre a costituire un pilastro chiave del Ceas, il regolamento Dublino III ne rappresenta anche l'elemento più problematico: non soltanto a causa delle difficoltà che ne accompagnano la riforma, ma soprattutto perché esso costituisce la ragione centrale per cui non è possibile qualificare il sistema europeo come uno spazio di protezione realmente comune. Infatti, il regolamento Dublino III non costituisce un meccanismo di solidarietà e condivisione delle responsabilità in materia di asilo, in quanto la sua ragion d'essere consiste nell'attribuzione della responsabilità per la valutazione di una domanda di asilo, così come riconosciuto dalla stessa Commissione europea in più di un'occasione (2008a; 2016). In altre parole, l'obiettivo del regolamento Dublino III è quello di gestire la mobilità dei richiedenti asilo all'interno dello spazio Schengen, impedendo loro di decidere dove presentare richiesta di protezione. Oltre ai criteri di determinazione della responsabilità per l'esame di una domanda di asilo, l'unica misura che viene messa in comune dal regolamento Dublino III riguarda i rigetti delle domande di protezione internazionale, visto che un diniego di protezione internazionale decretato da uno stato membro viene riconosciuto da tutti gli altri, laddove invece lo stesso non accade per le decisioni positive di concessione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

A partire dal riconoscimento della centralità degli obiettivi di controllo della mobilità dei richiedenti asilo, incarnati dal regolamento Dublino III, l'obiettivo di questo articolo è di situare in prospettiva storica il processo di armonizzazione delle politiche di asilo nell'Ue, ripercorrendo il tentativo fallimentare di creazione di uno spazio comune di protezione per richiedenti asilo e beneficiari di protezione

internazionale. Una tale prospettiva storica mi permetterà di illustrare come l'intera costruzione del Ceas sia divenuta in qualche modo necessaria per tentare di limitare la mobilità di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale scoraggiando i movimenti secondari, così come vengono istituzionalmente definiti gli spostamenti non autorizzati dal paese di primo ingresso. In quest'ottica, la creazione di uno spazio di protezione in cui i richiedenti asilo possano ricevere lo stesso trattamento a prescindere dal paese in cui presentano domanda di asilo affonda le sue radici nella necessità di controllare la mobilità di specifiche categorie di persone, quali richiedenti e titolari di protezione internazionale, che sono di fatto state escluse dai benefici dello spazio di libera circolazione. Oltre a rappresentare una diretta conseguenza di queste fondamenta perverse, secondo le quali la lotta alla mobilità di richiedenti e titolari di protezione è prioritaria rispetto alla volontà di fornire loro adeguata tutela, il susseguirsi di crisi e fallimenti del regime di protezione degli ultimi anni dimostra come gli obiettivi di controllo che informano il Ceas, pur facendosi sempre più esasperati, vengano continuamente vanificati da soggetti che attraverso le loro pratiche di mobilità – seppur “illegalizzate” – rifiutano il paese di primo ingresso, riappropriandosi dello spazio europeo.

REBORDERING. LO SPAZIO DI LIBERA CIRCOLAZIONE

L'integrazione europea è dovuta a esigenze prettamente economiche: l'obiettivo del trattato di Roma, che nel 1957 istituì la Comunità economica europea (Cee), fu infatti la creazione di una comunità economica basata su un mercato comune, sul coordinamento delle politiche economiche degli stati membri e su politiche comuni in materie quali commercio, trasporti e agricoltura. Pur non toccando questioni di politica migratoria in senso stretto, è possibile rintracciare nel trattato alcuni richiami alla libertà di movimento, sia nella sezione contenente i principi – dove si affermava come il lavoro della Cee fosse diretto verso «l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali» (articolo 3, lettera c) – sia nel titolo III sulla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, laddove erano incluse una sezione sulla libertà di movimento dei lavoratori e una sul diritto di stabilimento

in un altro paese. Nelle intenzioni dei padri del processo di integrazione la libertà di movimento era quindi da intendersi come esclusivo appannaggio dei cittadini degli stati membri e, si badi bene, lavoratori. Un'ulteriore conferma di ciò si avrà qualche anno più tardi con l'adozione del *Regolamento (Cee) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità*², dove ai lavoratori provenienti da paesi terzi che esercitavano un'attività subordinata nel territorio di uno stato membro veniva negato il diritto alla libera circolazione. Con questo regolamento venne dunque formalizzata nell'ordinamento giuridico comunitario la distinzione tra i lavoratori degli stati membri e i lavoratori provenienti da paesi terzi, dando origine a quell'accesso differenziale ai benefici dello spazio di libera circolazione che diverrà sempre più evidente nei decenni a seguire.

Negli anni immediatamente successivi all'adozione del trattato di Roma e fino alla crisi petrolifera del 1973, le misure in materia di immigrazione venivano definite da ogni singolo stato a livello nazionale, a seconda delle necessità del proprio mercato di lavoro e attraverso accordi bilaterali volti a facilitare l'ingresso di lavoratori stranieri (Romero 1991; Colucci 2008 sull'emigrazione italiana). L'importante fase di crescita economica che caratterizzò gli anni cinquanta e sessanta spinse vari stati dell'allora Cee a incoraggiare l'arrivo di lavoratori stranieri – provenienti non soltanto dai paesi non comunitari dell'Europa meridionale, ma anche dall'Africa del nord, dai Balcani e dalla Turchia – per rispondere alla richiesta di manodopera (Martiniello 2006, p. 301). In questi anni, le politiche migratorie potevano considerarsi uno strumento di politica del lavoro e venivano pertanto modellate sulla base dei bisogni del mercato del lavoro (Martiniello 2006, p. 303). L'immigrazione era immaginata come un fenomeno temporaneo, con la presunzione che i lavoratori – prevalentemente giovani uomini impiegati nel settore siderurgico e minerario – sarebbero rientrati in patria una volta terminato il contratto di lavoro. L'esempio forse più lampante di questo modello fu certamente il sistema dei *Gastarbeiter* in Germania, attraverso cui lo stato tedesco reclutava manodopera straniera, concedendo

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R1612&from=IT>

permessi di soggiorno temporanei sulla base di accordi bilaterali con altri stati (Geddes e Scholten 2016, p. 77).

La situazione cominciò a mutare a seguito della crisi petrolifera del 1973, che avviò una profonda recessione economica riducendo di conseguenza il bisogno di manodopera. All'approccio di *laissez-faire* (Martinello 2006, p. 311), che contraddistinse gli anni cinquanta e sessanta, subentrò un orientamento decisamente più restrittivo volto a ridurre i canali di ingresso per lavoro. Questa nuova linea tuttavia fallì nel tentativo di bloccare i movimenti, a causa soprattutto dell'arrivo dei familiari di quei lavoratori stranieri che erano arrivati nel ventennio precedente e si erano stabiliti nel paese di immigrazione, smentendo così la convinzione secondo cui tali forme di migrazione avessero un carattere temporaneo (Martiniello 2006, p. 303). È proprio in questi anni che si possono rintracciare le prime preoccupazioni in materia di migrazione e asilo nel contesto dei negoziati per la rimozione delle frontiere interne e la creazione del mercato comune. In particolare, la questione degli stranieri non comunitari venne affrontata per la prima volta durante il summit di Parigi del 1974, quando i capi di governo e i ministri degli Esteri degli stati membri, assieme al presidente della Commissione, espressero la volontà di istituire un gruppo di lavoro che, oltre a esaminare la possibilità di creare un passaporto comune, prevedesse la graduale armonizzazione della legislazione riguardante i cittadini dei paesi terzi e l'abolizione dei controlli alla frontiera all'interno della comunità.

Al summit di Parigi non seguirono misure concrete e soltanto una decina di anni più tardi, nel 1985, il tema dell'armonizzazione delle politiche migratorie tornò in agenda con la pubblicazione del *Libro bianco* sul completamento del mercato interno da parte della Commissione (1985). In questo documento, la Commissione sottolineò come l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, funzionale alla costruzione del mercato comune, avrebbe reso necessario un coordinamento dei provvedimenti in materia di diritto di asilo così come delle norme sull'entrata, il soggiorno e l'occupazione dei cittadini dei paesi terzi. Era chiaro dunque alla Commissione che «l'abolizione dei controlli alle frontiere interne [avrebbe reso] molto più facili, per i cittadini di paesi terzi,

gli spostamenti da uno Stato membro all'altro» (1985, p. 15); proprio per questo, cominciò ad affermarsi la consapevolezza di dover coordinare le politiche migratorie e di asilo degli stati. Tale consapevolezza divenne ancora più evidente a seguito dell'adozione dell'Atto unico europeo nel 1986 – che pose le basi per il completamento del mercato unico interno entro la fine del 1992 – e dell'accordo di Schengen nel 1985, con il quale i paesi del Benelux, la Francia e la Repubblica federale tedesca decisero di rimuovere i controlli tra le rispettive frontiere, costituendo un sistema di libera circolazione che verrà poi introdotto nell'ordinamento comunitario con il trattato di Amsterdam del 1997. L'accordo di Schengen e la conseguente convenzione di applicazione costituirono il primo insieme di misure dirette a compensare la rimozione dei controlli alle frontiere interne attraverso il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, l'armonizzazione delle politiche di ingresso, il coordinamento delle condizioni di circolazione e soggiorno e la definizione della responsabilità per l'esame delle domande di asilo. In particolare, l'articolo 17 dell'accordo, concernente la circolazione delle persone e il trasferimento dei controlli dalle frontiere comuni alle frontiere esterne, invitava gli stati contraenti ad adoperarsi «per armonizzare, se necessario, le disposizioni legislative e regolamentari relative ai divieti e alle restrizioni sulle quali si basano i controlli e per adottare misure complementari per la salvaguardia della sicurezza e per impedire l'immigrazione clandestina di cittadini di stati non membri delle Comunità europee».

L'adozione dell'Atto unico e dell'accordo di Schengen diede un forte impulso alla creazione di uno spazio di libera circolazione e creò le condizioni per una maggior cooperazione tra stati membri in materia di immigrazione e asilo. Per questo motivo, numerosi gruppi di lavoro intergovernativi vennero costituiti in questi anni al di fuori del sistema comunitario al fine di individuare le forme di cooperazione in materia di polizia, sicurezza e migrazione propedeutiche all'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Proprio da uno di questi gruppi intergovernativi – il gruppo di coordinatori “Libera circolazione delle persone”, istituito dal Consiglio europeo di Rodi del 1988 – venne elaborato il “Documento di Palma”. In esso, successivamente approvato dal Consiglio europeo di Madrid di giugno 1989, si sottolineava come l'abolizione delle frontiere interne

avrebbe reso necessario «un avvicinamento [*approximation*] delle leggi nazionali e dei rispettivi ambiti e regole di applicazione, la collaborazione tra le amministrazioni nazionali e un preliminare rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne» (Bunyan 1997, p. 13). Nello specifico, tra le varie misure da armonizzare, si individuava la necessità di elaborare una politica di asilo comune basata sulla convenzione di Ginevra del 1951 e sul protocollo di New York del 1967, che prevedesse il soddisfacimento degli stessi standard internazionali in materia, la determinazione dello stato responsabile per l'esame di una domanda di asilo, la definizione di procedure semplificate o prioritarie per l'esame di domande manifestamente infondate e la definizione delle condizioni che regolano il movimento dei richiedenti asilo tra gli stati membri.

La cooperazione in materia di asilo venne quindi inizialmente concepita all'interno di una più ampia volontà di "securitizzare" il mercato interno (Huysmans 2000), in un periodo storico in cui la caduta dei regimi dell'Europa orientale stava rafforzando il timore di un imminente aumento delle domande di asilo da parte di persone in fuga da quei paesi. Allo stesso tempo, a partire dalla seconda metà degli anni settanta si era assistito a un progressivo incremento degli arrivi dai cosiddetti paesi del sud del mondo che aveva ulteriormente rafforzato l'approccio di chiusura adottato dagli stati membri a seguito della crisi petrolifera del 1973. Cominciò così a prendere piede tra i rappresentanti degli stati membri la convinzione che l'aumento delle domande di asilo fosse dovuto al crescente abuso della procedura di asilo da parte di cosiddetti migranti economici, i quali utilizzavano la procedura di asilo per aggirare le restrizioni all'ingresso ed entrare nel territorio comunitario. Questo venne confermato dalla stessa Commissione che in un documento del 1991 affermò:

A partire dal termine dell'immigrazione permanente per motivi di lavoro a metà degli anni settanta, la presentazione di una domanda di asilo è divenuta un mezzo per entrare in una comunità in cui è impossibile immigrare. Il diritto di asilo si è così gradualmente legato alla questione dell'immigrazione visto che ogni restrizione all'immigrazione permanente introdotta dagli stati membri è stata aggirata attraverso il ricorso alla procedura di asilo (1991a, pp. 2-3).

L'obiettivo di combattere questo presunto abuso divenne così centrale per gli stati membri. Non dovrebbe stupire allora che la prima misura che venne adottata in tema di protezione internazionale riguardò la definizione della responsabilità per l'esame di una domanda di asilo, al fine di evitare il cosiddetto *asylum shopping*, espressione con cui viene descritto il tentativo da parte dei richiedenti di presentare domande in più paesi per aumentare le possibilità di successo. Oltre a essere inserita nella convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del giugno 1990 (capitolo 7, titolo II), tale misura fu l'oggetto di un'apposita Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità europee, comunemente conosciuta come convenzione di Dublino. Quest'ultima, entrata in vigore il 1° settembre 1997, succedendo interamente alle disposizioni in materia contenute nella Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, definì il criterio fondamentale che tuttora informa le politiche comuni in materia di asilo, vale a dire il principio del paese di primo ingresso secondo cui la responsabilità per l'esame di una domanda di asilo ricade sullo stato che ha consentito l'entrata nel territorio dell'Unione.

Nonostante le numerose critiche ricevute e l'evidente fallimento del tentativo di confinare i richiedenti asilo nel paese di primo ingresso (Vianelli 2017), la convenzione di Dublino rappresenta tuttora la pietra angolare dell'intero sistema comune di asilo, dato che i principi in essa contenuti sono stati inseriti nell'ordinamento dell'Unione europea attraverso il cosiddetto regolamento Dublino II (n. 343/2003)³ e mantenuti nel successivo regolamento Dublino III (n. 604/2013). Per questo motivo, è consuetudine parlare di sistema Dublino per fare riferimento al principio di responsabilità del paese di primo ingresso e al regolamento Eurodac (n. 603/2013)⁴, che istituisce una banca dati comune in cui vengono raccolte le impronte digitali dei richiedenti asilo per consentire l'individuazione dello stato di ingresso nel territorio comunitario. La logica del sistema Dublino è pertanto duplice: da un lato, esso mira a combattere i movimenti

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=IT>

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=it>

all'interno dello spazio comune, visto che i richiedenti asilo non hanno la possibilità di scegliere dove presentare la propria domanda di asilo; dall'altro, ambisce a ridurre il numero complessivo di domande di asilo concedendo a ogni richiedente un'unica possibilità. È chiaro come il sistema Dublino escluda i richiedenti asilo – così come i titolari di protezione internazionale per mezzo del mancato riconoscimento delle decisioni positive – dallo spazio di libera circolazione attraverso un vero e proprio meccanismo di *rebordering* interno. In questo modo, tali categorie di persone non solo vengono escluse dai benefici del libero movimento, ma sono anche oggetto di specifiche misure di controllo che riproducono pratiche di confine nell'area Schengen (Guild 2006). È altresì evidente quanto il sistema Dublino si regga su fondamenta assolutamente fallaci, dal momento che presuppone uno spazio comune omogeneo in termini di condizioni di accoglienza, garanzie procedurali e contenuti della protezione che di certo non esisteva a inizio anni novanta e che appare tuttora molto lontano dalla realtà (AIDA 2016). Come ha osservato Vincent Chetail, la logica avrebbe voluto che si procedesse a una preliminare armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, cui far seguire la definizione dei criteri di responsabilità per l'esame delle domande di asilo (Chetail 2016, p. 7); tuttavia, la volontà di escludere i richiedenti asilo dalla libera circolazione prevalse, trasformando così la costruzione di uno spazio omogeneo da presupposto a obiettivo del sistema.

A causa di tale rovesciamento, la convenzione di Dublino diede un grande impulso al processo di costruzione di un sistema comune di asilo, in quanto ai rappresentanti degli stati membri fu subito chiaro quanto l'efficacia della convenzione sarebbe dipesa da un certo grado di omogeneità dei sistemi di asilo nazionali. Infatti, soltanto un anno dopo la firma della convenzione, il Consiglio europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991 richiamò la necessità di una «armonizzazione formale e materiale» in ambito di politiche di asilo (1991, p. 20). Nell'ottobre dello stesso anno, fu la Commissione a ribadire questa necessità in una comunicazione nella quale incoraggiò l'elaborazione di una politica di asilo comune orientata alla prevenzione degli abusi della procedura di asilo e basata su un'armonizzazione formale e sostanziale volta a far sì che «per ogni domanda di asilo, il trattamento concesso e la decisione nel merito

siano gli stessi in tutta la zona senza frontiere» (Commissione delle comunità europee 1991b, p. 4). Un altro elemento centrale di questa comunicazione è dato dalla consapevolezza con cui il processo di armonizzazione venne subordinato a obiettivi di controllo della mobilità dei richiedenti asilo, così come esplicitato chiaramente dalla Commissione quando osservò che «il trattamento riservato ai richiedenti asilo nel periodo in cui la loro domanda di asilo è esaminata dovrebbe essere armonizzato al fine di prevenire qualsiasi deviazione nel flusso dei richiedenti asilo, nei limiti stabiliti dalla convenzione di Dublino, verso lo stato membro con le disposizioni più generose» (Commissione delle comunità europee 1991b, p. 7). Emerge con chiarezza in questo passaggio come l'armonizzazione dei sistemi di asilo nazionali venga immediatamente concepita in funzione del controllo della mobilità, quale mezzo per combattere la presunta predisposizione dei richiedenti asilo a spostarsi nei paesi i cui sistemi di asilo sono considerati maggiormente generosi. Lungi dal rappresentare il frutto della volontà di costruire un efficace spazio di protezione che innalzi gli standard a livello comunitario ispirandosi ai principi della convenzione di Ginevra, la spinta verso la creazione di un sistema comune, contraddistinto da una certa omogeneità tra sistemi di asilo nazionali, nasce dunque nel segno di questo tentativo di limitazione della mobilità di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Questo primato dell'esigenza di controllo rispetto a quella di tutela caratterizzerà l'intera costruzione del Ceas, rappresentandone una contraddizione fondamentale che ne segnerà lo sviluppo fino ai giorni nostri.

L'OSSESSIONE DEI MOVIMENTI SECONDARI

La realizzazione di un'area di libero movimento funzionale alla costruzione del mercato comune ha aperto notevoli spazi di intervento per l'allora Cee, ponendo le condizioni per concepire la questione dell'asilo come una tematica necessitante un approccio comune. Questo divenne particolarmente evidente con la firma del trattato di Amsterdam, avvenuta in maniera significativa il 2 ottobre 1997, ossia poco più di un mese dopo l'entrata in vigore della convenzione di Dublino. Il trattato di Amsterdam sancì il passaggio delle politiche di asilo dal metodo intergovernativo al metodo

comunitario, invitando al contempo il Consiglio europeo ad adottare entro cinque anni standard minimi in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, attribuzione della qualifica di rifugiato e procedure di asilo. L'invito venne raccolto dal Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, dove i rappresentanti degli stati membri annunciarono l'obiettivo di «un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della convenzione di Ginevra» (Consiglio europeo 1999, p. 2). Venne quindi avviato un processo di armonizzazione delle politiche di asilo volto a «prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato» (Consiglio europeo 1999, p. 2). Questo processo di armonizzazione portò all'adozione di una serie di disposizioni legislative che costituiscono la prima fase del Ceas: nello specifico, oltre ai già menzionati regolamenti Dublino II e Eurodac, tali strumenti legislativi furono la direttiva accoglienza (2003/9/EC)⁵, la direttiva procedure (2005/85/EC)⁶ e la direttiva qualifiche (2004/83/EC)⁷.

Nonostante le conclusioni di Tampere ponessero l'obiettivo di lungo periodo di definire «una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo» (Consiglio europeo 1999, p. 2), è importante sottolineare come l'intero processo di armonizzazione sia stato concepito fin dal principio come un passaggio necessario per ridurre i “movimenti secondari”. A dimostrazione di ciò, basti pensare che soltanto pochi mesi dopo il meeting di Tampere la Commissione pubblicò una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo nella quale ribadì la necessità di ridurre le divergenze tra le politiche d'asilo dei vari stati membri e di «fare ogni sforzo per armonizzare le condizioni», in modo tale da «[l]imitare i movimenti secondari derivanti esclusivamente dalla disparità tra le norme applicabili» (2000, p. 7). La centralità del controllo della mobilità è ancor più evidente se si osserva l'enfasi posta su questo aspetto in tutti gli strumenti legislativi del Ceas, anche in quelli che

5 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>

6 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>

7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>

stabiliscono condizioni comuni in ambito di accoglienza, procedure e contenuto della protezione. Questo vale sia per le misure adottate durante la prima fase definita dal programma di Tampere (1999-2004), sia per quelle adottate nel corso della seconda fase avviata con il programma dell'Aia nel 2004 e proseguita con il programma di Stoccolma del 2010. Il richiamo al contributo fornito dall'armonizzazione nella lotta ai movimenti secondari è infatti presente nei preamboli di tutte le direttive del Ceas.

Oltre che nei suddetti strumenti legislativi, la subordinazione delle misure di armonizzazione agli obiettivi di controllo della mobilità di richiedenti asilo e titolari di protezione è stata ribadita in più occasioni dalle istituzioni comunitarie nel corso del processo di costruzione del Ceas. In particolare, nel *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, pubblicato nel 2007 in occasione dell'avvio di un processo di consultazione sui possibili sviluppi nella seconda fase del Ceas, la Commissione espresse qualche dubbio circa l'efficacia del sistema Dublino nel ridurre i movimenti secondari, ma sostenne ancora una volta come «[u]n ulteriore ravvicinamento delle procedure d'asilo, delle norme giuridiche e delle condizioni d'accoglienza previste a livello nazionale [...] contribuirebbe sicuramente a ridurre quei movimenti secondari di richiedenti asilo dovuti essenzialmente alla diversità delle norme applicabili» (2007, p. 11). I risultati della consultazione avviata con il *Libro verde* del 2007 posero le basi per un Piano strategico sull'asilo, pubblicato dalla Commissione nel 2008. In questo documento, la Commissione evidenziò come «le norme minime comuni adottate non [abbiano] portato alla parità di condizioni auspicata» (2008b, p. 4), invocando conseguentemente un «ulteriore allineamento delle procedure nazionali di asilo, delle norme giuridiche e delle condizioni di accoglienza, nonché il potenziamento della cooperazione pratica» per ridurre «quei movimenti secondari di richiedenti asilo, dovuti essenzialmente alle divergenze di applicazione delle norme» (2008b, p. 7). Quanto al Consiglio europeo, nel programma di Stoccolma definì il sistema Dublino come «una pietra miliare nella costruzione del CEAS» (2010, p. 32) e confermò l'obiettivo di «costruire un'Europa dell'asilo» (2010, p. 28), sottolineando come «[n]orme comuni, nonché un'applicazione migliore e più coerente delle stesse,

dovrebbero prevenire o ridurre i movimenti secondari all'interno dell'Unione» (2010, p. 32).

L'obiettivo di combattere i movimenti di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale divenne ancora più palese proprio quando le capacità del sistema Dublino di raggiungerlo furono messe maggiormente in discussione, vale a dire durante e dopo quella che viene comunemente definita come crisi dei rifugiati del 2015, ma che sarebbe più appropriato definire come crisi del sistema Dublino e dell'intero sistema di protezione dell'Ue. Infatti, i massicci spostamenti di persone del 2015 portarono alla luce un fenomeno che era da tempo piuttosto chiaro agli occhi di molti operatori del settore: il fatto che, nonostante le difficoltà e gli ostacoli, i richiedenti asilo e i titolari di protezione cercavano comunque di raggiungere mete diverse rispetto a quelle che venivano loro imposte dal sistema Dublino, cosa che nella maggior parte dei casi implicava una migrazione dai paesi dell'Europa meridionale verso i paesi dell'Europa occidentale e settentrionale. Ho potuto assistere in prima persona a una tale ricerca di mobilità nel corso della mia prima esperienza di ricerca (Vianelli 2011), all'interno di uno studio etnografico sulle pratiche quotidiane di accoglienza in un contesto locale dell'Italia settentrionale (Sorgoni 2011), così come nell'ambito di un'esperienza lavorativa in qualità di operatore all'interno di un progetto di accoglienza (Vianelli 2014). Infatti, una quota consistente delle persone incontrate durante queste esperienze lasciò l'Italia per raggiungere conoscenti o semplicemente per cercare lavoro in altri paesi europei, evidenziando come la crisi del sistema Dublino fosse del tutto antecedente al 2015. Per alcuni di loro, la fuga verso un paese dell'Europa occidentale o settentrionale rappresentava un obiettivo di lungo corso e poteva dunque essere tentata ancor prima del termine della procedura di asilo in Italia, mentre per altri era invece il frutto di una situazione di totale abbandono istituzionale e assenza di prospettive conseguente all'uscita dal sistema di accoglienza.

Dopo queste esperienze, la mia ricerca di dottorato mi ha permesso di approfondire ulteriormente l'analisi del fallimento del sistema Dublino, esplorando in particolare quella complessa geografia di transiti e forme di solidarietà dal basso che ha attraversato l'Italia tra la fine del 2013 e l'inizio del 2016, in aperta opposizione al

principio del paese di primo ingresso (Vianelli 2017). Attraverso una ricerca qualitativa e multisituata tra Catania, Milano e Bolzano, basata su interviste semistrutturate con attivisti, attori istituzionali e operatori del terzo settore, ho ripercorso le tappe di migliaia di migranti i quali, una volta sbarcati in Italia, hanno proseguito il loro viaggio verso altri paesi europei, rifiutandosi in molti casi di lasciare le proprie impronte digitali alle autorità italiane per l'inserimento nella banca dati Eurodac. Il transito di queste persone è stato evidente in luoghi come le stazioni delle città sopra menzionate, laddove si sono sviluppate forme di assistenza – inizialmente informali e solo successivamente istituzionalizzate, come nei casi di Bolzano e Milano, oppure concluse, come nel caso di Catania – per fornire cibo, vestiti, schede telefoniche, accesso a internet e informazioni. A queste esperienze sono seguite quelle certamente più visibili, soprattutto a livello di discorso politico e mediatico, del centro Baobab a Roma e di Ventimiglia, le quali tuttavia hanno dovuto scontrarsi con una recrudescenza dei meccanismi di controllo, concretizzatisi in particolare in un susseguirsi di sgomberi per quanto riguarda il centro Baobab e nella reintroduzione dei controlli da parte delle autorità francesi alla frontiera tra Mentone e Ventimiglia.

Tuttavia, il lampante fallimento del sistema Dublino – annullato dalle pratiche migratorie di soggetti che per l'ennesima volta hanno dimostrato una sostanziale ingovernabilità, rifiutando lo stato di competenza imposto loro da un sistema completamente sordo nei confronti delle rivendicazioni e dei desideri individuali – non ne mise in discussione la sacralità all'interno del Ceas. Al contrario, le misure adottate dagli stati e dalle istituzioni dell'Ue per fronteggiare la crisi andarono nella direzione di un ulteriore rafforzamento di tale sistema, attraverso l'adozione di misure complementari volte a facilitarne l'implementazione, quali gli hotspot e gli schemi di ricollocazione temporanei. Tanto più il sistema Dublino è stato messo in crisi dalle pratiche di mobilità di richiedenti e titolari di protezione, rivelandosi così incapace di limitare i movimenti secondari, tanto più la strumentalità delle misure di armonizzazione nei confronti degli obiettivi di controllo della mobilità è venuta in primo piano. Ciò è molto chiaro, per esempio, nelle proposte di riforma degli strumenti del Ceas laddove, per la prima volta, la lotta ai movimenti secondari all'interno dell'Ue è indicata esplicitamente

come elemento prioritario (Commissione europea 2016, p. 6). A seguito degli eventi del 2015 non solo vengono ribaditi gli sforzi di armonizzazione, con l'obiettivo di ridurre la possibile attrazione di alcuni stati membri attraverso la creazione di uno spazio omogeneo di protezione, ma le misure volte ad armonizzare assumono un vero e proprio carattere punitivo nei confronti di coloro i quali si rendono protagonisti di movimenti secondari.

In questo senso, è possibile osservare come tutte le proposte di riforma degli strumenti legislativi del Ceas includano misure specifiche volte a scoraggiare e persino sanzionare i movimenti non autorizzati verso stati diversi da quello di primo ingresso. Per esempio, la proposta di riforma della direttiva accoglienza⁸ collega l'accoglienza materiale alla permanenza nel paese di primo ingresso, prevedendo, tra le altre cose: tagli ai servizi offerti per chi non abbia chiesto protezione nel primo paese di arrivo o abbia tentato di fuggire in altro stato membro, restrizioni alla libertà di movimento per chi si sia allontanato dallo stato di primo ingresso nel corso della procedura e persino misure di trattenimento nei confronti di chi sia fuggito in un paese diverso da quello ritenuto competente per l'esame della domanda. Per quanto riguarda le procedure di asilo e i contenuti della protezione, vi è la proposta di trasformare le attuali direttive in due regolamenti, dunque immediatamente applicabili negli ordinamenti giuridici nazionali, che istituiscano rispettivamente una procedura di asilo unica comune e norme uniformi sulle procedure e sui diritti da offrire ai beneficiari di protezione internazionale. La proposta per il nuovo regolamento procedure⁹ prevede che l'inosservanza dell'obbligo di chiedere protezione e soggiornare nello stato di primo ingresso possa inserire il richiedente asilo in una procedura accelerata, o addirittura comportare il rigetto della domanda per rinuncia da parte del richiedente. Invece, la proposta per il nuovo regolamento qualifiche¹⁰ stabilisce che i titolari di protezione possano godere dei diritti e delle relative prestazioni unicamente nello stato che ha

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=IT>

9 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75e-d71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

10 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-466-IT-F1-1.PDF>

concesso la protezione, nel quale hanno l'obbligo di restare. Inoltre, essa modifica la direttiva sui lungo soggiornanti (2003/109/CE)¹¹ per far sì che il periodo di cinque anni, a seguito del quale i beneficiari di protezione internazionale possono accedere allo status di soggiornante di lungo periodo, riparta da zero qualora l'interessato venga rintracciato senza autorizzazione in uno stato diverso da quello che ha concesso la protezione.

Come detto, si tratta di proposte, visto che la riforma del Ceas è attualmente in standby per via dell'incapacità degli stati membri di raggiungere un accordo sulla nuova versione del regolamento Dublino prima delle elezioni europee del maggio 2019. L'insediamento di una nuova Commissione e di un nuovo Parlamento europeo hanno necessariamente sospeso i negoziati sulla riforma ed è verosimile che occorra ancora molto tempo prima che le misure legislative di terza generazione vengano adottate. L'orientamento della nuova presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, sembra essere quello di rilanciare il processo di riforma attraverso l'elaborazione di un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo – da presentare nel 2020 – che sia in grado di porre le basi per un nuovo consenso tra stati membri, Parlamento europeo e Commissione, a partire da un approccio globale riguardante politiche di asilo, controllo delle frontiere esterne, libera circolazione nell'area Schengen, rimpatri, operazioni di ricerca e soccorso, vie legali di accesso al territorio dell'Ue, cooperazione con i paesi di origine e di transito, lotta al traffico e alla tratta di esseri umani (von der Leyen 2019). Tuttavia, il percorso della riforma fino a questo momento ha messo in evidenza due aspetti. Da un lato, è lampante la difficoltà di modificare il sistema Dublino nel senso di una maggior condivisione di responsabilità tra stati membri, a causa dei divergenti interessi degli stessi, che impediscono di superare il criterio del primo paese di ingresso. Dall'altro, è stato possibile assistere a un'assoluta convergenza tra stati membri – così come tra questi e le istituzioni dell'Ue – nell'intensificare la lotta ai movimenti secondari, salvaguardando quindi quel principio di esclusione di richiedenti e titolari di protezione internazionale dallo

11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=LV>

spazio di libera circolazione che è all'origine dell'intero sistema di asilo nell'Ue. Infatti, se gli eventi del 2015 hanno evidenziato il fallimento del Ceas e del sistema Dublino nel limitare i movimenti di richiedenti asilo e beneficiari di protezione, la risposta di stati e istituzioni dell'Ue ha mostrato una radicalizzazione nella lotta a questa mobilità e non piuttosto un cambio di strategia.

Proprio tale volontà di combattere la mobilità di richiedenti e titolari di protezione internazionale sembra essere la caratteristica davvero comune del Ceas. Dato questo presupposto, non dovrebbe stupire il fallimento di creare uno spazio di protezione comune nel quale richiedenti e titolari di protezione internazionale siano tutelati e si vedano garantite le stesse condizioni di accoglienza e lo stesso trattamento a livello di procedura e contenuto della protezione. Allo stesso tempo, il tentativo di controllare la mobilità di questi stessi soggetti attraverso l'armonizzazione dei sistemi di asilo nazionali e l'applicazione del principio del paese di primo ingresso è ugualmente fallito. La «lunga estate delle migrazioni» del 2015 (Kasperek e Speer 2015), così come il costante riprodursi di situazioni di tensione in punti di frontiera come Calais, Ventimiglia e Bardonecchia, certificano tale fallimento ed esemplificano quella che Sandro Mezzadra definisce «ostinazione [*stubbornness*] delle migrazioni» (2016, p. 36). Nel contesto del Ceas, parlare di ostinazione dei movimenti migratori significa riconoscere che la completa armonizzazione dei sistemi di asilo tra stati membri – per quanto oltretutto irrealistica – non sarebbe sufficiente a fermare il desiderio soggettivo di richiedenti e titolari di protezione di muoversi. Le pratiche di mobilità con cui donne e uomini quotidianamente sovvertono, seppur in condizioni sempre più ostili e mortali, il sistema Dublino mettono a nudo l'ipocrisia del Ceas e vanificano al contempo la presunzione di un'ordinata gestione della mobilità, indifferente alle scelte migratorie di *soggetti* che con grande forza e perseveranza continuano a rifiutare il ruolo di meri oggetti di politiche e accordi fatti sulla loro pelle da parte di stati e istituzioni europee.

BIBLIOGRAFIA

AIDA (Asylum Information Database)

(2016) *Wrong Counts and Closing Doors. The Reception of Refugees and Asylum Seekers in Europe*, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf

Bunyan, T. (a cura di)

(1997) *Key texts on justice and home affairs in the European Union. Volume 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht*, Statewatch, London, <http://www.statewatch.org/semDOC/from-trevi-to-maastricht.html>

Chetail, V.

(2016) *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, in *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, a cura di V. Chetail, P. De Bruycker e F. Maiani, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, pp. 3-38.

Colucci, M.

(2008) *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa 1945-57*, Donzelli, Roma.

Commissione delle comunità europee

(1985) *Il completamento del mercato interno. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC03_10&qid=1488203863476&from=EN

(1991a) *Discussion paper on the right of asylum*, in *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right of asylum* http://aei.pitt.edu/1275/1/asylum_rights_SEC_91_1857.pdf

(1991b) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right of asylum*, http://aei.pitt.edu/1275/1/asylum_rights_SEC_91_1857.pdf

(2000) *Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo. Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0755&from=EN>

(2007) *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=IT>

(2008a) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360&from=EN>

(2008b) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Piano strategico sull'asilo – Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360&from=EN>

Commissione europea

(2016) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Riformare il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-197-IT-F1-1.PDF>

Consiglio europeo

(1991) *Conclusioni della presidenza*, Lussemburgo, 28 e 29 giugno 1991, https://www.consilium.europa.eu/media/20526/1991_giugno_-_luxembourg__it_.pdf

(1999) *Conclusioni della presidenza*, Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media/21056/consiglio-europeo-di-tampere-conclusioni-della-presidenza.pdf>

(2010) *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:IT:PDF>

Geddes, A. e Scholten, P.

(2016) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage, London [I ed. 2003].

Guild, E.

(2006) *The Europeanisation of Europe's Asylum Policy*, «International Journal of Refugee Law», n. 3-4, pp. 630-651.

Huysmans, J.

(2000) *The European Union and the Securitization of Migration*, «Journal of Common Market Studies», n. 5, pp. 751-770.

Kasperek, B. e Speer, M.

(2015) *Of Hope. Hungary and the Long Summer of Migration*, «Border Monitoring», <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/>

Martiniello, M.

(2006) *The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immigration Policy?*, in *Immigration and the Transformation of Europe*, a cura di C.A. Parsons e T.M. Smeeding, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 298-326.

Mezzadra, S.

(2016) *MLC 2015 Keynote: What's at Stake in the Mobility of Labour? Borders, Migration, Contemporary Capitalism*, «Migration, Mobility, & Displacement», n. 1, pp. 30-43.

Romero, F.

(1991) *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Edizioni lavoro, Roma.

Sorgoni, B.

(2011) *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, CISU, Roma.

Vianelli, L.

(2011) *Generosità, altruismo, aspettative. Narrazioni e silenzi dei volontari*, in *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, a cura di B. Sorgoni, CISU, Roma, pp. 87-112.

(2014) *Frustrazione/potenzialità. Il sapere antropologico nella quotidianità di un progetto di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo*, in *Antropologia applicata*, a cura di A.L. Palmisano, Pensa editore, San Cesario di Lecce, pp. 345-368.

(2017) *EUrope's Uneven Geographies of Reception. Excess, Differentiation, and Struggles in the Government of Asylum Seekers*, «Etnografia e ricerca qualitativa», n. 3, pp. 363-392.

von der Leyen, U.

(2019) *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

Tutti i link di questo articolo si intendono consultati l'ultima volta il 17 dicembre 2019.

DIETRO LE QUINTE

L'origine della ricerca che qui presento risale al mio primo contatto con il Ceas, avvenuto nel 2008, nell'ambito di un'etnografia di un progetto di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione, cui è seguita un'esperienza di due anni e mezzo come operatore sociale in un progetto Sprar. Tante persone conosciute durante queste esperienze mi descrivevano l'accoglienza e l'Italia utilizzando la metafora della gabbia: persone che, con il passare del tempo, mi hanno pure mostrato come da tali gabbie fosse possibile fuggire, seppur a fatica, per andare in cerca di condizioni di vita migliori. Il mio interesse nei confronti delle politiche di controllo della mobilità di richiedenti e titolari di protezione internazionale, così come della relazione tra queste e le misure di accoglienza, si è quindi concretizzato in un dottorato presso l'università di Warwick, nel Regno Unito, nel corso del quale, utilizzando alcuni strumenti analitici foucaultiani quali i concetti di governamentalità e dispositivo, ho cercato di individuare forme, tecniche e razionalità all'opera in quello che ho definito il "governo" di richiedenti e titolari protezione internazionale nell'Ue. Un aspetto che mi ha lasciato perplesso fin dall'inizio del dottorato è rappresentato dallo scarto esistente, in gran parte della letteratura così come tra operatori del settore, tra le critiche diffuse, e assolutamente giustificate, nei confronti del sistema Dublino – l'incarnazione istituzionale della gabbia di cui sopra – e una sostanziale accettazione acritica della bontà del Ceas, che pur si fonda sul sistema Dublino. Spinto da spirito genealogico-decostruttivo, ho così iniziato a interrogarmi sulle origini storiche del processo di armonizzazione delle politiche di asilo nell'Ue. Tale percorso – di cui questo articolo è frutto – mi ha portato a mettere in discussione la narrazione di un'Ue paladina dei diritti ed esempio di civiltà e giustizia, osservando come la creazione di uno spazio di protezione comune risponda a un obiettivo assai meno nobile, quale il controllo della mobilità di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale all'interno dello spazio Schengen.