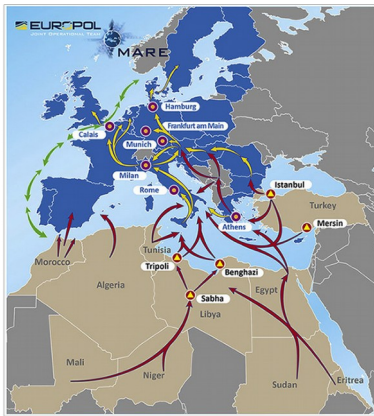


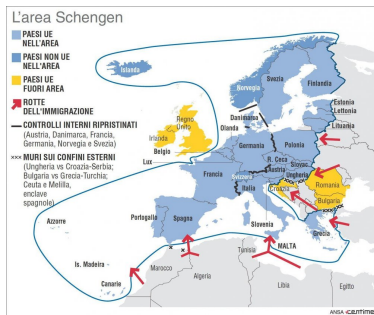
I confini mobili della solidarietà europea

«Una visione del mondo produce una mappa del mondo: ma una mappa del mondo definisce a sua volta la visione del mondo della cultura che l’ha creata. Si tratta di uno straordinario atto di alchimia simbiotica».¹

Mappe e migrazioni



Illegal immigration city hubs and routes



Le mappe sono più una proposta di mondo che un riflesso di mondo, e la loro costruzione e presentazione risente grandemente degli equilibri politici ad esse sottostanti. Le due mappe qui riprodotte,² ad esempio, equivalgono a molte delle altre che sono state impiegate nel corso degli ultimi anni per spiegare la “crisi migratoria”³ che avrebbe interessato l’Unione europea a partire in modo particolare dall’estate del 2015: in entrambi i casi l’illustrazione mostra il territorio corrispondente all’Unione europea, colorato in azzurro, ed evidenzia, con una serie di frecce rosse, i movimenti migratori fino ai confini esterni dell’Unione. Nella mappa A) le frecce gialle segnalano anche i movimenti “secondari”, che si realizzano cioè all’interno dello stesso spazio europeo: l’informazione che se ne ricava, genericamente, è che i migranti possono impiegare diverse rotte per raggiungere i margini esterni dell’UE e che, una volta superatili, possono ulteriormente muoversi all’interno di tale territorio fino al raggiungimento della loro meta finale. Nella mappa B) i confini esterni di Schengen sono tracciati con un colore diverso e le frecce, una volta raggiunti, si fermano. Mancano inoltre frecce a segnalare i movimenti secondari, e il blu cobalto della zona Schengen non è più così uniforme, attraversato com’è da una linea nera che, tagliando a metà il cuore dell’Europa, passa lungo il confine meridionale della Germania, quello occidentale dell’Austria e della Polonia e quello orientale della Danimarca. Alcune croci nere, sui confini meridionali di Ungheria e Bulgaria, completano il quadro.

Il racconto sotteso alla prima mappa: lo spazio europeo è piccolo, quasi schiacciato verso l’alto della raffigurazione, compresso a sud dalla massa compatta del continente africano ed a est da quella del continente asiatico. La sensazione di pressione aumenta grazie alle frecce, che travalicano senza sforzo confini marittimi e terrestri, e si perdono all’interno dell’area Schengen, accogliente e uniforme nel suo tranquillizzante blu cobalto: i movimenti migratori appaiono inarrestabili e imprevedibili, i confini europei sembrano avere rispetto ad essi un potere di contenimento molto

1 J. Brotton, *La storia del mondo in dodici mappe*, Feltrinelli, Milano 2012, p. 24

2 Mappa A di proprietà di Europol; mappa B di proprietà di Ansa – Centimetri.

3 Il termine “crisi” verrà impiegato tra virgolette lungo tutto il contributo, ad evidenziare come, sebbene ampiamente impiegato non solo nel dibattito politico ma anche nel gergo tecnico, esso sia piuttosto inappropriato. All’apice degli eventi dell’estate del 2015 l’Unione europea *nel suo insieme* ha visto l’arrivo di circa 1 milione di migranti, che rappresentano lo 0.2% della popolazione europea complessiva. Per dare una misura, la Turchia ospita circa 2 milioni di rifugiati, il Pakistan un milione e mezzo, il Libano da solo 1.15 milioni, che rappresentano un quarto del totale della popolazione libanese. I tre paesi, da soli, accolgono il 30% di tutti i rifugiati del mondo.

relativo; al contrario, le frontiere dei c.d. Stati Terzi si mobilitano e sembrano spostarsi, in massa, verso le nostre porte. Nella seconda mappa, l'Europa recupera una posizione centrale, di maggiore controllo, all'interno della configurazione; i confini esterni di Schengen sembrano meno porosi e più solidi, mentre, al contrario, lo spazio interno è meno uniforme e più frastagliato.

Come due rappresentazioni così diverse del medesimo avvenimento (movimenti migratori verso l'UE) possano coesistere, rivelandosi entrambe corrette, sarà il tema del presente contributo, il quale verte sulle due normative europee in materia di circolazione delle persone all'interno e all'esterno dello spazio comunitario (sistemi "Schengen" e "Dublino"). Alla luce del quadro giuridico rappresentato dai due sistemi e di alcuni sviluppi delle "crisi migratorie" che di recente hanno interessato l'UE si evidenzierà che non è tanto da un ulteriore, muscolare rafforzamento dei confini esterni che dipende la tenuta dell'Unione, quanto dalla ricerca di risposte condivise che rafforzino l'originario spirito "senza frontiere" della prima comunità europea. In assenza di queste ultime una qualsiasi mappa raffigurante l'Europa nel 1948, appena dopo il secondo conflitto mondiale, potrebbe raccontare meglio di ogni altra la fine del sogno europeo.

I confini di Dublino e Schengen

La progressiva abolizione dei controlli c.d. "interni" e il superamento dei confini nazionali è una delle maggiori e più importanti conquiste dell'Unione Europea come la conosciamo oggi. La lenta ma costante opera di erosione dei confini statuali ha permesso la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone all'interno di uno spazio di 4.423 milioni di chilometri quadrati, abitato da più di 500 milioni di persone, il cui prodotto interno lordo rappresenta il 22% dell'economia mondiale. Tuttavia, quanto più facile è muoversi all'interno dell'Unione europea, tanto più difficile deve essere entrarvi in prima battuta: tutti i controlli necessari devono essere fatti all'ingresso perché, una volta passate le barriere extraterritoriali dell'Unione, la circolazione, lo stabilimento, il lavoro dei singoli sono molto più difficili da monitorare.

Nel corso degli anni pertanto, ai sempre più avanzati risultati ottenuti nell'ambito dello spazio Schengen al fine di pervenire a una pressoché totale liberalizzazione dei movimenti di persone sono corrisposti altrettanto importanti sforzi per rafforzare i controlli lungo i confini esterni di tale spazio.⁴ Nel 2006 viene completato e ampliato il codice comunitario delle frontiere Schengen,⁵ che fissa una serie di norme comuni per la regolamentazione dei movimenti di persone tra i confini interni dell'Unione europea. Ad oggi, è possibile entrare liberamente nell'area Schengen soltanto per i cittadini dell'Unione europea, e per i cittadini di quegli Stati per i quali non è necessario un visto di accesso all'UE. I cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni di ingresso previste possono invece essere respinti dal territorio degli Stati membri, i quali mantengono il diritto di imporre sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» a norma della legislazione nazionale in caso di attraversamento non autorizzato delle frontiere esterne.

Al contempo, però, l'Unione europea deve «sviluppare una politica comune sull'asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea, con lo scopo di offrire uno *status* adeguato a ogni cittadino di stato terzo che richieda protezione internazionale»;⁶ in altre parole, gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero in principio consentire l'ingresso nei loro confini a tutti coloro che arrivano alle loro porte al fine di presentare una domanda d'asilo, almeno per il tempo necessario all'esame della suddetta richiesta. In effetti, lo stesso Codice delle frontiere Schengen specifica in più punti che i doveri e gli obblighi connessi all'attraversamento delle frontiere esterne non «pregiudicano l'applicazione di disposizioni particolari relative al diritto di asilo e alla protezione

4 Art. 77 (2)(d) del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea)

5 Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016

6 Art. 78 TFUE

internazionale». Al fine di garantire tali diritti all'asilo e alla protezione internazionale, l'Europa unita si è pertanto dotata nel corso degli anni di quello che viene comunemente definito Sistema comune europeo di asilo (CEAS) di cui meccanismi del *corpus* normativo noto come "Dublino" (costituito dalla Convenzione e dai Regolamenti attuativi omonimi) sono parte essenziale.⁷

Si ammette ormai che il sistema di Dublino non è riuscito, nel corso degli anni, a garantire il raggiungimento dei suoi obiettivi dichiarati.⁸ Ancora più radicalmente, tuttavia, esso ha portato allo scoperto l'ipocrisia sottesa alla presunta "fiducia reciproca" che secondo il TFUE sarebbe alla base della "cooperazione" europea in materia di immigrazione e sulla quale sarebbe in particolare fondata l'allocazione dei richiedenti protezione internazionale all'interno dello Spazio europeo. Secondo "Dublino", infatti, lo Stato che è maggiormente "responsabile" per l'entrata del cittadino di stato terzo all'interno dello spazio Schengen viene "punito" mediante l'attribuzione a quest'ultimo della responsabilità di esaminare e decidere la domanda di protezione internazionale del primo. Tale meccanismo evidentemente è concepito per incoraggiare gli stati membri lungo le frontiere esterne a controllare i loro confini e a cercare di ridurre i flussi di migranti, pena l'obbligo di esaminare e decidere tutte le richieste d'asilo presentate da questi ultimi. Si tratta di un meccanismo di allocazione della responsabilità basato sul rimprovero ("*blame-based*"), che ha nella pratica contribuito allo sviluppo di un forte sentimento di sfiducia all'interno dell'Unione stessa, specialmente nei confronti degli "Stati esterni". Questi ultimi infatti hanno nel corso del tempo ampiamente dimostrato di non disporre delle risorse economiche, logistiche, strutturali necessarie per gestire richiedenti in arrivo in numeri maggiori rispetto all' "ordinaria amministrazione": e se da un lato tali difficoltà sono state più volte, e a gran voce, denunciate in tutte le sedi comunitarie, con corrispondente richiesta di incremento di fondi e di sostegno per la gestione dei flussi, dall'altro lato molto meno pubblicizzate sono state le strategie impiegate nella pratica per tentare di "contenere" e, invece di accogliere, allontanare i richiedenti protezione internazionale.

Una prima modalità consiste, ad esempio, nell'impedire *fisicamente* l'accesso alle frontiere esterne a coloro che cercano di raggiungerle per chiedere asilo, effettuando i c.d. "*push-backs*", o respingimenti, lungo i confini marittimi e terrestri: famoso il caso Hirsi Jamaa c. Italia, nel quale la CEDU ha considerato il nostro paese responsabile di violazione del divieto di *refoulement* per aver respinto, in acque internazionali, un'imbarcazione carica di migranti diretta a Lampedusa;⁹ più di recente e con le medesime motivazioni la CEDU ha condannato la Spagna per respingimenti da quest'ultima effettuati lungo il confine tra l'*enclave* di Melilla ed il territorio marocchino.¹⁰

In altri casi, e forse non solo per l'oggettiva impossibilità di renderle migliori, le strutture di ricezione e di accoglienza versano in un tale stato di abbandono e di trascuratezza da scoraggiare non solo le permanenze dei richiedenti asilo, ma anche i "rinvii" intra-Schengen di questi ultimi da altri paesi europei: nel 2011, la CEDU ha ad esempio "bloccato" i rinvii intra-Schengen verso la

7 Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, 97/C 254/01. Successivamente alla Convenzione è stato approvato il Regolamento (CE) n.343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003. Tale Regolamento è stato poi rivisto con un nuovo Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento e del Consiglio europeo del 26 giugno 2013

8 In particolare, prevenire i fenomeni noti come "asylum-shopping" e "rifugiati in orbita". Sul sistema Dublino (e il suo fallimento) la letteratura è sterminata. Alcuni riferimenti, senza alcuna pretesa di completezza: S. Fratzke, *Not Adding Up – The Fading Promise of Europe's Dublin System*, MPI Europe (2015), disponibile su: <https://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system> (consultato il 18.08.2018); G.S. Goodwin – Gill, *The Mediterranean Papers – Athens, Naples and Istanbul*, Blackstone Chambers (2015), disponibile su: <https://www.blackstonechambers.com/news/analysis-the-mediterranean/> (consultato il 24.08.2018); C. Hruschka, *Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission*, EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog (2016), disponibile su: <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/> (consultato il 07.08.2018); F. Maiani, *The Dublin III Regulation: a New Legal Framework for a More Humane System?*, in *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, a cura di V. Chetail, Ph. De Bruycker, F. Maiani, Brill, Leida, 2016, pp.101 – 142.

9 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, 23 febbraio 2012

10 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, N.D. e N.T. v. Spain, 3 October 2017

Grecia, in conseguenza dello stato catastrofico in cui versava il sistema di accoglienza dello stato ellenico e del fatto che, alla luce di quelle condizioni, “la presunzione” che i richiedenti asilo sarebbero stati trattati in ossequio ai parametri europei ed internazionali in materia dovesse essere respinta;¹¹ nel 2014, sia pure soltanto per la ristretta categoria dei nuclei familiari richiedenti protezione internazionale, la stessa conclusione viene raggiunta per l’Italia.¹²

In altri casi ancora, gli stati esterni si limitano a non registrare i nuovi arrivati: senza i riscontri EURODAC, infatti, è difficile stabilire per quale “porta di ingresso” siano passati i cittadini di stati terzi i quali, una volta attraversate le frontiere esterne, possono con (relativa) facilità muoversi attraverso i confini interni dello spazio europeo. È qui che la frizione tra Dublino e Schengen diventa particolarmente stridente, e sono questi i casi che stanno minacciando la tenuta interna dello spazio europeo. Tuttavia, sarebbe sbagliato attribuire le tensioni tra i diversi governi europei soltanto alla “crisi” del 2015: in realtà, un assaggio di quello che sarebbe potuto accadere in assenza di un nuovo approccio alla questione migratoria si era già avuto nel 2011, grazie a quello che è passato agli annali come l’ “affare franco-italiano”.

L’affare “franco-italiano” e la crisi del 2015

Durante la c.d. “primavera araba” circa 50.000 persone sbarcano in Italia nel solo aprile del 2011. Il sistema di accoglienza italiano, notoriamente affetto da *deficit* significativi è al limite. Le autorità italiane ricorrono allora ad una soluzione “creativa”: il 5 aprile di quello stesso anno, un decreto governativo stabilisce che a coloro che sono arrivati sulle coste nazionali nel periodo compreso tra il 1 gennaio e il 5 aprile del 2011 possano essere rilasciati dei permessi temporanei per ragioni umanitarie, della durata di sei mesi. Sfruttando la possibilità data dal meccanismo Schengen, dunque, la maggior parte dei nord-africani a cui erano stati rilasciati i menzionati permessi comincia a risalire la penisola con la ferma intenzione di raggiungere la Francia, meta privilegiata in ragione di legami familiari preesistenti o di maggiori possibilità di inserimento dovuti alla conoscenza della lingua nazionale. La Francia risponde introducendo controlli lungo la frontiera di Ventimiglia, e bloccando un pullman che trasporta centinaia di migranti verso il confine. La dura presa di posizione francese rappresenta un brusco risveglio per tutti coloro che considerano un’Europa “senza frontiere” un dato ormai acquisito. Chiamata a dirimere la controversia, la Commissione afferma pilatescamente che sia le posizioni italiane sia quelle francesi sono formalmente compatibili con il quadro normativo UE, ma non rinuncia a segnalare che “lo spirito delle regole Schengen” non è stato pienamente rispettato.¹³

La “crisi” del 2015 ha riproposto le stesse tensioni e le stesse difficoltà, su scala ancora maggiore: l’Ungheria di Orban è la prima a costruire un muro di filo spinato lungo i suoi confini con la Serbia e con la Croazia e ad addestrare 3000 “border hunters”. Dopo di lei, nel novembre del 2015, l’Austria comincia a costruire un muro lungo il suo confine con la Slovenia, e minaccia di costruirne uno lungo i confini meridionali del Brennero; la Slovenia a sua volta costruisce un muro lungo il suo confine con la Croazia, la Macedonia ne costruisce uno lungo il confine con la Grecia, la Bulgaria un altro lungo i suoi confini con la Grecia e con la Turchia. Più a nord e un po’ più tardi (gennaio 2017) le Repubbliche baltiche e la Norvegia cominciano a costruire un muro lungo i confini est, confinanti con la Russia. Resta tesissimo, anche senza muri, il clima tra Italia e Francia lungo i confini costieri (Ventimiglia) e montani (Bardonecchia); anche senza muri, dopo il settembre del 2015 Germania, Austria, Slovenia, Ungheria, Svezia, Norvegia, Danimarca e Belgio reintroducono controlli lungo i confini interni, a causa di «ingressi significativi di persone che

11 Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, M.S.S. v. Belgium and Greece, 21 January 2011

12 Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Tarakhel v. Switzerland, 4 November 2014

13 Il testo del comunicato stampa è leggibile dal sito: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm (consultato il 26.09.2018)

cercano protezione internazionale» o di «flussi migratori inaspettati». Tali controlli, che avrebbero dovuto essere temporanei, sono stati di volta in volta prolungati e durano tutt'ora: si basano sull'art. 29 del Codice di Frontiere Schengen, che consente di ripristinare la sorveglianza lungo i confini interni «in circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di *carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne*».

Così è che Dublino fa vacillare Schengen, e che le difficoltà lungo i confini esterni arrivano a mettere in discussione i confini interni o, meglio, l'assenza dei medesimi: la pressione lungo i muri della cittadella espone i nervi scoperti di coloro che si percepiscono come gli assediati, e avvelena, come già ebbe a dire nel 2011 il commissario Malström, lo «spirito» di Schengen.

Per un'Europa "decente"

La risposta data dalle istituzioni europee nel pieno della crisi è perentoria: nell'estate del 2015 il Consiglio adotta una decisione vincolante¹⁴, disponendo che gli Stati maggiormente interessati dagli arrivi (Italia e Grecia) debbano essere sostenuti redistribuendo, nell'arco di due anni, parte dei richiedenti asilo arrivati lungo le loro coste (circa 160.000) all'interno dello spazio UE. La presa di posizione del Consiglio si rivela fatale per le relazioni politiche europee: essa infatti scontenta molti degli Stati membri, scatenando in particolare le ire del c.d. "blocco di Visengraad". Allo scadere dei termini previsti dal Consiglio, nel settembre del 2017, l'ottemperanza al piano è estremamente limitata (poco meno di 30.000 richiedenti asilo sono effettivamente ricollocati in altri stati europei), e la decisione del luglio 2015 è oggetto di un grave contenzioso tra Slovacchia, Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, da un lato, e la Commissione, dall'altro. Nel frattempo, la tanto invocata riforma del "sistema Dublino" langue nelle cancellerie nazionali e in quelle europee.

Non sorprende, in effetti, la freddezza, ed in alcuni casi la rabbia con cui è stata accolta la risoluzione del Consiglio: si è trattato infatti di una decisione impositiva, non negoziata né negoziabile, la quale ha tentato di imporre "dall'alto" un obbligo di reciprocità e di sostegno che, tuttavia, ha piuttosto bisogno di essere ridiscusso, rivisto, e (eventualmente) ri-accolto dal basso. In questo senso, la decisione con cui nel settembre dello scorso anno la CGCE ha dato torto a Slovacchia ed Ungheria, appoggiando e giustificando l'operato del Consiglio nella contingenza del 2015, è inutile: rimanendo incentrata su un profilo giuridico – burocratico, essa infatti perde l'ottima occasione di affrontare la questione per quella che è, cioè una questione politica, concernente direttamente l'organizzazione e l'amministrazione della vita nella *polis* europea, e potenzialmente in grado di metterne in discussione i principi fondanti, primo tra tutti quello di solidarietà. Molto più esplicite e coraggiose erano state le parole dell'avvocato generale Bot, il quale, presentando il caso, aveva come «solidarity is both a pillar and at the same time a guiding principle of the european Union's policies on border checks, asylum and immigration».¹⁵

Per rinascere l'Europa ha bisogno di ricominciare a *prendersi cura*¹⁶, non solo dei migranti ma anche di sé stessa, e del suo spirito originario. Se non riuscirà a farlo, oltre ad umiliare coloro che arrivano alle sue porte per chiedere protezione, non basteranno i muri più alti, le trattative più serrate, i proclami più bellicosi, a salvarla dall'umiliazione di sé stessa e del suo sogno.

14 Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, 22 settembre 2015

15 Testo dell'opinione dell'avvocato Bot leggibile su: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193374&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=762056> (consultato il 15.09.18)

16 A. Margalit, *La società decente*, a cura di A. Villani, Guerini e Associati, Milano 1998