UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE

DIPARTIMNETO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE E DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

TESI DI LAUREA

DALL'INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI DUBLINO AL NUOVO PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO: SOLUZIONI O NUOVE CONTRADDIZIONI?

Relatore

Chiar.mo Prof. Lorenzo Grossio

Candidata

Letizia Debernardi

Matr. 22 F02 614

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

SOMMARIO

INTRODUZIONE 5

IL SISTEMA DI DUBLINO: ORIGINI, SVILUPPI NORMATIVI E LIMITI NELLA GESTIONE DELLE RICHIESTE D'ASILO IN EUROPA 7

1.1. Origini, sviluppi e riforme del Sistema di Dublino: dalla Convenzione del 1990 al Regolamento Dublino III 7
1.1.1. Convenzione di Dublino (1990) *8*
1.1.2. Regolamento Dublino II (2003) *13*
1.1.3. Regolamento Dublino III (2013) *18*

1.2. I limiti del Sistema di Dublino 24

1.3. L'applicazione del Sistema di Dublino alla luce della principale giurisprudenza in materia 29
1.3.1. Sentenze NS e ME (C-411/10 e C-493/10, 2011) - divieto di trasferire richiedenti asilo nel sistema di Dublino quando esiste il rischio di condizioni di accoglienza degradanti *29*
1.3.2. Sentenza C.K. et al. c. Slovenia (C-578/16 PPU, 2017) - la tutela della salute dei richiedenti asilo come barriera al trasferimento *36*

LE CRISI DEL SISTEMA DI DUBLINO: LE VICENDE MIGRATORIE DEL 2015 42

2.1. Cause e contesto geopolitico della crisi migratoria del 2015 (analisi delle cause della crisi migratoria, con riferimento ai conflitti in Medio Oriente e Nord Africa e alle dinamiche socio-economiche globali). 43

2.3. L'inefficienza del Sistema di Dublino di fronte alla crisi e la trasformazione della governance delle frontiere. 54

2.4. Le strategie degli stati membri per il controllo delle frontiere e la gestione dei flussi migratori: restrizioni alle politiche di asilo, accordi con paesi terzi e esternalizzazione delle frontiere attraverso centri di accoglienza nei paesi di transito. 65

L'AVVENTO DEL PATTO EUROPEO PER LA MIGRAZIONE E L'ASILO 84

3.1. Le motivazioni alla base del Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo. 86

3.2. Il contesto in cui il Patto si inserisce: le sfide migratorie contemporanee e i flussi migratori dai conflitti in corso 89

3.3. Analisi del ruolo della Commissione Europea, del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea nell'elaborazione del Patto. 95

3.4. Struttura e misure principali del Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo: 100
3.4.1. Il meccanismo di solidarietà tra stati membri *100*
3.4.2. Le procedure accelerate per le domande di asilo. *103*
3.4.3. Le cooperazioni tra l'Unione Europea e Paesi terzi. *105*

3.5. Valutazione della cooperazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri per garantire l'attuazione del Patto. 110

3.6. Le principali critiche del Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo 114
3.6.1. Le problematiche legate alla tutela dei diritti dei migranti. *115*
3.6.2. Le sfide legate alla solidarietà "flessibile" tra gli Stati membri. *116*

3.7. Prospettive future per la politica migratoria dell'UE 118

CONCLUSIONE 123

BIBLIOGRAFIA 125

GIURISPRUDENZA 128

SITI 134

ALTRE FONTI 134

INTRODUZIONE

"L'UE è stata spesso descritta come sostenitrice delle condizioni ideali per lo sviluppo di una politica migratoria globale ma, quasi ironicamente, la gestione della migrazione continua ad apparire quasi utopica."[1]

La scopo della presente tesi è offrire una ricostruzione, in prospettiva giuridica, dell'evoluzione normativa in materia di immigrazione e asilo nell'Unione Europea e nei suoi Stati membri, a partire dagli anni Novanta fino ai più recenti sviluppi. Al fine di valutare se gli interventi legislativi abbiano introdotto riforme effettivamente incisive ed efficaci o se, al contrario, abbiano lasciato irrisolte le criticità strutturali del sistema.

Il primo capitolo è dedicato all'analisi delle norme introdotte a partire dalla Convenzione di Dublino, che ha rappresentato il primo tentativo di definire una politica comune in materia di migrazione all'interno dell'Unione Europea. Successivamente vengono esaminate le modifiche che hanno condotto all'adozione del Regolamento di Dublino II e, in seguito, del Regolamento di Dublino III, con particolare attenzione ai limiti e alle criticità emerse. Si evidenzia come, nonostante alcuni miglioramenti marginali, non si sia raggiunta una soluzione realmente efficace e strutturalmente equilibrata per tutti gli Stati membri. La parte conclusiva del capitolo è dedicata all'applicazione pratica del Sistema di Dublino alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In particolare, vengono analizzate due pronunce significative: le Sentenze riunite NS e ME (C-411/10 e C-493/10, 2011), che sanciscono il divieto di trasferire richiedenti asilo qualora vi sia il rischio di condizioni di accoglienza degradanti, e la Sentenza C.K. et al. c. Slovenia (C-578/16 PPU, 2017), che afferma la tutela della salute dei richiedenti asilo come barriera al trasferimento.

L'inefficienza dei Regolamenti di Dublino ha determinato una crisi del sistema, esplosa in seguito all'impennata dei flussi migratori del 2015, causati da fattori geopolitici. L'inadeguatezza del Sistema europeo comune di asilo ha prodotto conseguenze particolarmente gravi per gli Stati di frontiera, suoi quali è ricaduto in maniera spropositata l'onere delle migrazioni. Il secondo capitolo è dedicato proprio all'analisi delle crisi che hanno caratterizzato il decennio 2010-2020, analizzando le cause e le conseguenze che ne sono derivate. Inoltre vengono esaminate le strategie adottate dagli

[1] J. L. DE BROUWER, Is Governing Migration a Utopia?, Egmont, 2023

Stati membri per il controllo delle frontiere e la gestione dei flussi migratori, quali l'introduzione di restrizioni alle politiche di asilo, la conclusione di accordi con Paesi terzi e i processi di esternalizzazione delle frontiere attraverso la creazione di centri di accoglienza nei Paesi di transito.

L'ultimo capitolo è dedicato al Nuovo Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo, presentato nel 2020 dalla Commissione europea, con l'obiettivo di ristabilire un equilibrio tra solidarietà e responsabilità tra gli Stati membri. In questo capitolo si analizzano, in primo luogo, le sfide migratorie contemporanee, in particolare in riferimento ai flussi dai conflitti in corso, corredando l'analisi con dati statistici e tabelle relative alle principali rotte di migrazione, al numero di migranti, ai tassi di arrivo, alle vittime, ai dispersi e alle principali destinazioni dei flussi. Successivamente, l'attenzione si concentra sul ruolo svolto dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea nell'elaborazione del Patto, insieme ai regolamenti e alle decisioni che vengono stipulati per la sua implementazione. Viene quindi approfondita la struttura del Patto e le sue misure principali, tra cui il meccanismo di solidarietà flessibile, che consente agli Stati membri di scegliere la forma di sostegno da offrire ai paesi di frontiera; le procedure accelerate per le domande di asilo e le forme di cooperazione tra Unione e Paesi terzi, attraverso accordi finalizzati a una gestione condivisa dei flussi migratori. L'analisi prosegue con l'esame delle modalità di attuazione del Patto da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri, evidenziando strumenti specifici quali l'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (EUAA). Infine vengono prese in considerazione le critiche mosse al Patto, con particolare riguardo alla tutala dei diritti fondamentali dei migranti e alle difficoltà legate alle sfide della solidarietà flessibile. Il capitolo si conclude con una riflessione sulle prospettive future della politica migratoria dell'Unione Europea, valutando in che modo il Patto potrà influenzare le scelte e gli orientamenti legislativi nei prossimi anni.

CAPITOLO I

Il Sistema di Dublino: origini, sviluppi normativi e limiti nella gestione delle richieste d'asilo in Europa

1.1. Origini, sviluppi e riforme del Sistema di Dublino: dalla Convenzione del 1990 al Regolamento Dublino III

L'istituzione del Sistema di Dublino origina intorno alla seconda metà del 1900, periodo in cui gli Stati membri dell'Unione Europea si accordano per costruire un Sistema Comune di Asilo (Common European Asylum System, CEAS). Perseguendo l'obiettivo di introdurre politiche comuni per la gestione della migrazione all'interno dell'Unione Europea, nasce il Sistema di Dublino, inizialmente concepito con il proposito di porre fine al fenomeno dell'*asylum shopping*, pratica per cui i richiedenti asilo potevano inviare la richiesta in più Stati, causando una situazione di incertezza e un sovraccarico amministrativo.

Per porre fine a questa situazione è stato ideato il principio del primo paese di ingresso, secondo cui i richiedenti asilo possono presentare la domanda solo nel primo Stato membro in cui fanno ingresso. Questo, però, ha generato una distribuzione ineguale del carico di lavoro tra gli Stati membri, in quanto la maggior parte delle persone entrano dai Paesi situati nella frontiera esterna della parte meridionale dell'Unione; Paesi come Grecia, Spagna e Italia si sono ritrovati con numeri ingenti di richieste di asilo.[1]

Il Sistema di Dublino viene stabilito nel 1990 con l'approvazione della Convenzione di Dublino, che aveva l'obiettivo di determinare quale Stato Membro doveva assumersi la responsabilità di prendere in carico le domande di asilo. L'applicazione di questo sistema ha messo in luce una carenza di solidarietà tra gli Stati. Per questo motivo il sistema di asilo è stato successivamente aggiornato con l'adozione del Regolamento di Dublino II del 2003 e, dieci anni più tardi, Dublino III. Tuttavia, anche in seguito alle riforme più recenti, il Sistema di Dublino dimostra diverse criticità strutturali che hanno portato al

superamento di questo sistema. Questi aspetti saranno esaminati in modo più approfondito nei paragrafi che seguono.[2]

1.1.1. Convenzione di Dublino (1990)

La Convenzione di Dublino del 1990 affonda le sue radici nell'Accordo di Schengen, che aveva l'obiettivo di creare uno spazio comune di sicurezza e giustizia. L'accordo nasce al di fuori del quadro giuridico dei trattati delle Comunità Europee, abolendo in modo graduale i controlli alle frontiere esterne tra gli Stati firmatari, indipendentemente dalla loro appartenenza alla Comunità stessa. Questi Stati verranno successivamente identificati come "Stati Schengen", in riferimento all'acquis di Schengen, l'insieme delle norme che regolano la libera circolazione tra gli Stati aderenti all'area di Schengen, tale principio fu poi integrato nel diritto dell'Unione Europea nel 1999 sulla base del Protocollo Schengen e di due decisioni di esecuzione del Consiglio, la Decisione 1999/435/CE sulla determinazione dell'acquis di Schengen e la Decisione 1999/436/CE che determina la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis di Schengen.[3]

I principali interventi normativi contenuti nell'Accordo Schengen riguardano: l'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni su merci e persone, l'armonizzazione delle politiche dei visti con un elenco comune e una serie di misure compensative, come la cooperazione giudiziaria e di polizia (tramite il Sistema d'Informazione Schengen) e regole per determinare la competenza in materia di asilo.[4] Perseguendo l'obiettivo di determinare criteri uniformi per l'esame delle domande di asilo venne stipulata la Convenzione di Dublino, i contraenti furono: Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda del Nord, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito. Tali 12 Stati hanno concordato principi comuni in materia di asilo, nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del Protocollo di New York del 31 gennaio 1967: entrambi trattano dell'importanza dello status dei rifugiati. La Convenzione di Ginevra è ripartita in sette sezioni diverse che espongono i diritti, i doveri

[2] B. NASCIMBENE, Refugees, the European Union and the "Dublin system". The Reasons for a Crisis, European Papers, 2016
[3] F. LUTZ, The Development of the Schengen Acquis. In: Practical Guide to Schengen Law. SpringerBriefs in Law. Springer, Cham, 2024

e i criteri di protezione accordati ai rifugiati a livello internazionale. Nella prima sezione vengono analizzate le disposizioni generali tra cui la definizione del termine “rifugiato”, la seconda tratta della condizione giuridica dei richiedenti asilo, la terza sezione elenca i diritti che spettano ai rifugiati nell’ambito del lavoro e altre attività economiche, la quarta sezione garantisce l’accesso a previdenza sociale, istruzione e assistenza pubblica, nella quinta sezione si esplicita in che modalità devono essere rilasciati documenti di identità, di viaggio e vengono elencate le misure in cui uno Stato ospitante può espellere un rifugiato per motivi di sicurezza. Infine, nella sesta sezione, sono presenti disposizioni esecutive e transitorie che si concentrano sulla cooperazione tra gli Stati e L’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNCHR).[5] Mentre il Protocollo di New York del 1967, rappresenta un’evoluzione fondamentale della Convenzione di Ginevra del 1951, in quanto elimina i limiti temporali e geografici originariamente imposti dalla Convenzione, rendendo così la protezione internazionale accessibile anche a chi fugge da persecuzioni più recenti e da qualsiasi parte del mondo. In particolare, l’Art. 1, par. 2, del Protocollo stabilisce che, ai fini della sua applicazione, il termine “rifugiato” deve essere interpretato come qualsiasi persona che rientri nella definizione sancita all’articolo 1 della Convenzione. Però, a differenza dell’Art. 1 di tale Convenzione[6], omette le parole "In seguito ad avvenimenti anteriori al 1º gennaio 1951 e..." e "...in seguito a tali avvenimenti" contenute nell’articolo 1 (A). Così il Protocollo universalizza la definizione di rifugiato, sganciandola dai vincoli storici che la caratterizzavano nel dopoguerra. Quanto alla portata geografica, l’articolo 1, par. 3, dispone che il Protocollo debba essere applicato dagli Stati parti senza alcuna limitazione territoriale, ad eccezione delle dichiarazioni già formulate da quegli Stati che sono anche Parti della Convenzione, ai sensi dell’articolo 1B della stessa. Il Protocollo, inoltre, conferma la definizione di rifugiato già contenuta nella Convenzione, che include anche coloro che siano stati riconosciuti come tali in virtù degli Accordi di Nansen del 1926 e del 1928[7], le Convenzioni del 1933 e del 1938, il Protocollo del 1939 e lo statuto dell’Organizzazione Internazionale per i Rifugiati, sottolineando una continuità storica nel sistema internazionale di protezione.[8]

[5] Testo Convenzione di Ginevra 1951, https://www.unhcr.org/it/sites/it/files/legacy-pdf/Convenzione_Ginevra_1951.pdf
[6] Art. 1 (A), Convenzione di Ginevra 1951: 1) a chiunque sia stato considerato come rifugiato in applicazione degli accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, oppure in applicazione delle convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del protocollo del 14 settembre 1939, o infine in applicazione della Costituzione dell’Organizzazione internazionale per i rifugiati.
[7] Trattati Internazionali promossi dalla Società delle Nazioni, volti a fornire documenti di viaggio e protezione a specifici gruppi di rifugiati, come i profughi armeni, assiri e ebrei.
[8] Art. 1, par. 2 e 3, Protocollo di New York 1967: 2. Ai fini del presente Protocollo, il termine "rifugiato" deve significare, salvo quanto previsto al paragrafo 3 del presente articolo, qualsiasi persona rientrante nella definizione

Il testo del Protocollo si compone di dieci ulteriori articoli, i quali disciplinano la cooperazione tra gli Stati e l'UNCHR, chiariscono che le disposizioni della Convenzione si applicano anche agli Stati che non sono parte della Convenzione ma aderiscono solo al Protocollo, e regolano le modalità attraverso cui questi Stati possano aderire. Le clausole finali definiscono le norme procedurali di firma, ratifica e adesione, entrata in vigore e denuncia del Protocollo.[9]

Nel rispetto della Convenzione di Dublino, i Paesi firmatari si impegnarono a garantire che ogni richiedente d'asilo non resti in una situazione di incertezza riguardo dell'esisto della propria domanda, limitando al contempo il rischio che tali richieste vengano continuamente rinviate da uno Stato Membro all'altro, senza che alcuno si prenda la responsabilità di esaminarle.

La Convenzione di Dublino del 1990 comporta le seguenti disposizioni: all'articolo 1 introduce alcune definizioni chiave, chiarendo cosa si intende per "straniero", "domanda di asilo", "richiedente asilo" e "titolo di soggiorno". Queste definizioni sono presentate all'inizio poiché costituiscono le fondamenta per un'interpretazione chiara dei termini giuridici nel contesto europeo e facilitano l'applicazione uniforme delle norme nei vari ordinamenti nazionali. L'articolo 2 riafferma l'impegno degli Stati membri verso la Convenzione di Ginevra e il Protocollo di New York, ribadendo la volontà di cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, evidenziando il principio di solidarietà internazionale e rispetto dei diritti umani. L'articolo 3 stabilisce che ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro, sulla base di criteri predefiniti, che vengono sanciti negli articoli successivi. Inoltre, viene riconosciuto mil diritto di ogni Stato membro di assumersi la responsabilità dell'esame di richieste di asilo anche in opposizione ai criteri, su base volontaria e con il consenso del richiedente, mostrando una certa flessibilità del sistema. L'articolo 4 introduce un importante istituto volto alla tutela familiare: il ricongiungimento familiare. Se un familiare ha ottenuto lo status di rifugiato in uno Stato membro, quest'ultimo sarà competente per l'esame della

dell'articolo I della Convenzione come se le parole "A seguito di eventi avvenuti prima del 1º gennaio 1951 e..." e le parole "...a seguito di tali eventi", contenute all'articolo 1 A (2), fossero omesse. 3. Il presente Protocollo deve essere applicato dagli Stati Parti senza alcuna limitazione geografica, salvo che le dichiarazioni già esistenti rese dagli Stati già Parti della Convenzione, conformemente all'articolo I B (1)(a) della stessa, si applichino anche al presente Protocollo, a meno che non siano estese ai sensi dell'articolo I B (2) della Convenzione.

[9] Testo Protocollo di New York 1967, https://www.ohchr.org/sites/default/files/protocolrefugees.pdf

domanda del parente, purché vi sia volontà da parte degli interessati.[10] L'articolo 5 affronta la questione dei titoli di soggiorno e dei visti, stabilendo che, in via generale, la competenza per l'esame spetta allo Stato che ha rilasciato i relativi documenti. Sono però previste alcune eccezioni, pensate per prevenire abusi e garantire una distribuzione equa delle responsabilità. Gli articoli 6 e 7 trattano dell'ingresso irregolare e il controllo delle frontiere: se uno straniero entra irregolarmente da uno Stato terzo, la competenza spetta allo Stato di primo ingresso, salvo che il soggetto abbia soggiornato stabilmente, in un altro Stato, per almeno sei mesi. L'articolo 8 svolge una funzione residuale, attribuendo la competenza al primo Stato a cui la domanda è stata presentata, qualora non sia possibile individuare un altro Stato competente. L'articolo 9 introduce una clausola umanitaria: ogni Stato membro può decidere di esaminare una domanda di asilo per motivi di carattere familiare o culturale, anche se non è designato sulla base dei criteri previsti dalla Convenzione. L'articolo 10 elenca una serie di obblighi a carico dello Stato competente, tra cui: accogliere il richiedente, esaminare per intero la domanda e riaccettare un richiedente, ai sensi dell'Articolo 13. L'articolo 11 illustra la modalità di trasferimento delle competenze tra gli Stati membri, stabilendo tempistiche specifiche che assicurano l'efficienza e la prevedibilità del sistema, prevenendo ritardi o infrazioni delle procedure.[11] L'articolo 12 e l'articolo 13 chiariscono che, se un richiedente asilo presenta la sua domanda alle autorità competenti di uno Stato membro mentre si trova nel territorio di un altro Stato membro, la responsabilità della domanda ricade sullo Stato in cui il richiedente si trova. Quest'ultimo, ai fini dell'applicazione della presente convenzione, è considerato come lo Stato membro in cui la domanda di asilo è stata presentata; per cui viene informato, in tempi brevi, dallo Stato membro che ha ricevuto la domanda, assicurando coerenza territoriale nell'applicazione della norma. Mentre, l'articolo 14, ribadisce le regole per la riammissione di un richiedente: ogni Stato deve obbligatoriamente fornire una risposta entro 8 giorni dalla data di ricezione della richiesta e, in caso di risposta positiva, ha un termine limite di un mese per riaccettare il richiedente. La normativa definisce con precisione i criteri di competenza e le relative eccezioni, garantendo che ogni domanda sia esaminata da un solo stato, evitando sia i conflitti di

[10] Cfr. Convenzione di Dublino, artt. 1-4, ratificata con Legge 23 dicembre 1992, n. 523, https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-01-05&atto.codiceRedazionale=092G0555

[11] Cfr. Convenzione di Dublino, artt. 5-11, ratificata con Legge 23 dicembre 1992, n. 523, https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-01-05&atto.codiceRedazionale=092G0555

competenza tra Stati, che i vuoti di tutela per i richiedenti. Gli articoli dal 15 al 23 della Convenzione completano e rafforzano il quadro normativo per la gestione delle domande di asilo tra gli Stati membri, introducendo meccanismi operativi, strumenti di cooperazione e disposizioni istituzionali che garantiscono efficienza, trasparenza e flessibilità. L'Articolo 15 introduce un sistema di scambio di informazioni legislative e statistiche tra Stati membri, destinato a promuovere una visione comune e aggiornata del fenomeno migratorio. Essi venivano trasmessi trimestralmente tramite il Segretario generale del Consiglio delle Comunità europee che ne assicura la diffusione agli Stati membri, alla Commissione delle Comunità e all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Il flusso regolare di dati, anche sulle situazioni nei Paesi di origine, rafforza la capacità di risposta collettiva e il coordinamento tra gli Stati membri. Le informazioni scambiate devono essere rilevanti, accurate e utilizzate esclusivamente per gli scopi della Convenzione. Nella prassi tali informazioni possono riguardare: i dati statistici relativi al numero mensile di richiedenti l'asilo e alla loro ripartizione per nazionalità, le informazioni di carattere generale sia sulle nuove tendenze in materia di domande di asilo che sulla situazione nei Paesi di origine o di provenienza dei richiedenti l'asilo.[12] Come l'Articolo precedente, anche il 16, afferma che le informazioni che gli Stati possono condividere riguardano esclusivamente dati personali strettamente necessari, tra cui generalità del richiedente e dei familiari, documenti di identità e di viaggio ed eventuali domande di asilo precedenti. Ogni Stato è responsabile dell'esattezza, aggiornamento e protezione dei dati trasmessi. I richiedenti asilo hanno accesso alle informazioni che li riguardano e, nel caso in cui siano inesatte, devono chiederne la rettifica o la cancellazione. L'articolo 19 istituisce il Comitato della Convenzione di Dublino, un Comitato composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro, presieduto dallo Stato che detiene la Presidenza del Consiglio delle Comunità Europee. Il Comitato ha il compito di esaminare questioni generali relative all'applicazione e all'interpretazione della Convenzione. Gli articoli 20 e 21 si soffermano, rispettivamente, sul campo di applicazione territoriale della Convenzione e sull'impossibilità di formulare riserve, a garanzia dell'uniformità e della coerenza applicativa, ribadendo che la Convenzione è aperta all'adesione di qualsiasi Stato che diventi membro delle Comunità europee. Per gli Stati che hanno territori di loro competenza esterni all'Europa, le limitazioni territoriali

[12] Cfr. Convenzione di Dublino, artt. 12-15, ratificata con Legge 23 dicembre 1992, n. 523, https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-01-05&atto.codiceRedazionale=092G0555

erano differenti. In Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito, la Convenzione aveva efficacia solo nei territori europei di tali Stati. Essi potevano estendere l'applicazione anche ad altri territori di loro competenza, attraverso una dichiarazione scritta.[13] Infine, gli articoli 22 e 23, determinano le modalità di adesione, ratifica e entrata in vigore della Convenzione.[14] In sintesi, la Convenzione di Dublino costituisce un pilastro fondamentale del sistema europeo comune d'asilo in materia di immigrazione. Gli articoli esaminati in questo paragrafo delineano un sistema giuridico organizzato, che integra norme obbligatorie, meccanismi di revisione flessibili e una solida struttura istituzionale per la sua attuazione, garantendo una cooperazione tra Stati che rispetta le libertà fondamentali. Nonostante queste premesse, come verrà illustrato nei paragrafi successivi, a livello pratico questo sistema ha rivelato significativi limiti di applicazione, che ne hanno determinato prima la revisione e, recentemente, il superamento.

1.1.2. Regolamento Dublino II (2003)

Il Regolamento di Dublino II nasce con l'obiettivo di superare la dimensione di Trattato Internazionale[15] della Convenzione di Dublino del 1990. Con l'adozione di un regolamento[16] per la gestione dei richiedenti di asilo, si ha la possibilità di evitare procedure complesse per quanto riguarda l'esame delle domande ed è più immediato adattare il regolamento a nuove esigenze e dinamiche migratorie emergenti. Questo perché la disciplina diventa parte integrante dell'ordinamento dell'Unione, e non più separata in un accordo a sé stante.

Denominato giuridicamente: Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio e adottato il 18 febbraio 2003, stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo, presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. Nasce come un meccanismo volto a garantire che ogni domanda di asilo all'interno dell'UE sia esaminata da un solo Stato membro, stabilendo una gerarchia di criteri per identificare lo Stato membro responsabile, prevenendo

[13] Cfr. Convenzione di Dublino, artt. 16 e 19-21, ratificata con Legge 23 dicembre 1992, n. 523, https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-01-05&atto.codiceRedazionale=092G0555

[14] ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' (ECRE & ELENA 2006)

[15] Trattato Internazionale, accordi tra soggetti di diritto internazionale, quali tipicamente gli Stati ma anche le varie organizzazioni dotate di soggettività, disciplinanti le materie convenute.

[16] Regolamento, norma giuridica obbligatoria che si applica in modo uniforme in tutti gli Stati membri a partire dalla sua entrata in vigore.

domande multiple e movimenti secondari di richiedenti asilo all'interno del territorio dell'Unione Europea.[17]

L'idea di istituire un regime europeo comune in materia di asilo, che si basasse sull'applicazione di ogni componente della Convenzione di Ginevra, era stata prevista nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999. Nelle conclusioni di Tampere emerge il volere di impegnarsi per un'Unione Europea aperta e sicura e istituire partenariati con i paesi di origine dei migranti, seguendo l'idea per cui, una strategia europea, al fine di regolare l'immigrazione, dovrebbe agire sia all'interno che all'esterno dei confini dell'Unione.[18] Al fine di assicurare che nessun richiedente venga trasferito in luogo dove possa rischiare di essere nuovamente perseguitato, osservando il principio di non respingimento. Idea che si concretizzò con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, che introdusse l'art. 63 del Trattato CE e il Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea (GU 2010, C 83, pag. 305)[19]; in base al quale tali Stati erano considerati reciprocamente paesi di origine sicura, per tutte le questioni legate all'asilo. Inoltre l'adozione dell'art. 63 nel Trattato CE ha permesso di sostituire tra gli Stati membri, eccetto il Regno di Danimarca, la Convenzione di Dublino con il Regolamento di Dublino II. Parallelamente a questo fondamento giuridico sono state adottate le direttive applicabili ai procedimenti principali: la Direttiva del Consiglio del 27 gennaio 2003 (2003/9/CE)[20], stabiliva norme minime comuni per l'accoglienza dei richiedenti asilo, riguardanti informazioni, documentazione, libertà di circolazione, tutela dei minori, istruzione, accesso al lavoro e modalità di assistenza. Essa prevedeva anche controlli sull'applicazione di tali norme e la possibilità di ricorso contro le decisioni adottate in materia, (GU L 31, pag. 18). La Direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004 (2004/83/CE)[21] definiva le norme minime per riconoscere, a cittadini di paesi terzi o apolidi, lo status di rifugiato o altra forma di protezione internazionale, stabilendo anche i diritti connessi, (GU L 304, pag. 12; rettifica in GU 2005, L 204, pag. 24). La

[17] ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' (ECRE & ELENA 2006), pag. 4
[18] M. SAVINO, La chimera di Tampere, par. 1 e 8, Eurojust, Diritto pubblico, 2020
[19] Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, 9/05/2008 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/24)
[20] Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=NL)
[21] Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from)

Direttiva del Consiglio del 1° dicembre 2005 (2005/85/CE),[22] disciplinava le procedure di esame delle domande d'asilo, i diritti dei richiedenti durante il procedimento e la procedura della revoca dello status di rifugiato (GU L 326, pag. 13; rettifica in GU 2006, L 236, pag. 36). Infine la Direttiva del Consiglio del 20 luglio 2001 (2001/55/CE)[23], trattava delle disposizioni minime per l'assegnazione della protezione temporanea in caso di elevato afflusso di sfollati e della promozione di un equo bilanciamento degli sforzi tra gli Stati membri che accoglievano gli sfollati e che affrontavano le conseguenze derivanti dall'accoglienza, (GU L 212, pag. 12).

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le disposizioni in materia di asilo sono gli artt. 78 TFUE[24], che prevede l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo, e 80 TFUE, che ricorda il principio di solidarietà e di ripartizione equa delle responsabilità tra gli Stati membri.[25]

Successivamente con il Regolamento (CE) del Consiglio 11 dicembre 2000, n. 2725[26], è stato istituito "Eurodac", un sistema per registrare i dati relativi alle impronte digitali degli stranieri che attraversano illegalmente una frontiera esterna dell'Unione. Tale registrazione è in funzione di una applicazione più efficace della Convenzione di Dublino. Questo obbliga gli Stati membri a registrare le impronte digitali di tutte le persone che presentano domanda di asilo o che sono entrate irregolarmente nei loro territori, inviandole a un database centrale per consentire i confronti (GU L 316, pag. 1).[27]

È fondamentale che ogni atto normativo ricordi l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e di osservare i principi sanciti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea[28]. In particolare l'articolo 1 della Carta, il quale afferma che la

[22] Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre, 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:it:PDF)
[23] 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. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32001L0055)
[24] Dal 2007 le disposizioni del Trattato CE sono confluite nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).
[25] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 7-12
[26] Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:32000R2725)
[27] ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' (ECRE & ELENA 2006)
[28] Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01), https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

dignità umana è un diritto inviolabile e, in quanto tale, deve essere rispettata e tutelata.[29] E l'articolo 18[30], che tutela il diritto di asilo, che deve essere garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati.[31]

Il Regolamento (CE) n. 343/2003, in rifermento al suo art. 1, prevede che ogni domanda di asilo sia esaminata da un solo Stato, determinato come sulla base di una serie di criteri oggettivi fissati nel regolamento stesso al capo III. I criteri vanno applicati seguendo l'ordine in cui sono stati indicati nel testo del regolamento, basandosi sulla situazione esistente al momento in cui il richiedente presenta la sua domanda di asilo a uno degli Stati membri.[32] Dal testo emergono i seguenti criteri: innanzitutto vi è il principio dell'unità del nucleo familiare, se il richiedente è un minore non accompagnato, ha il compito di valutare la domanda lo Stato membro in cui vive legalmente un suo familiare, a condizione che ciò risponda al miglior interesse del minore. Se non vi è alcun familiare, è competente lo Stato in cui il minore ha fatto richiesta di asilo. Anche per gli adulti, se un familiare del richiedente ha già ottenuto lo status di rifugiato in uno Stato membro o ha una domanda in corso, sarà quello Stato a esaminare la richiesta, purché la persona coinvolta lo desideri. Inoltre, se più familiari presentano domanda di asilo nello stesso momento o in un arco temporale ravvicinato, le loro richieste possono essere valutate congiuntamente.[33] Segue poi il criterio relativo al rilascio di permessi di soggiorno o visti: lo Stato che ha già rilasciato un permesso di soggiorno o un visto valido al richiedente è anche competente per la valutazione della domanda. In caso di più documenti, prevale quello che garantisce il soggiorno più lungo. Questo criterio vale anche se i titoli a nome del richiedente sono scaduti: permessi di soggiorno scaduti da meno di due anni o visti scaduti da meno di sei mesi, purché il richiedente non abbia lasciato il territorio degli Stati membri nel frattempo.[34]

[29] Cfr. Carta dei Diritti Fondamentali dell'unione Europea, art. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT)
[30] Cfr. Carta dei Diritti Fondamentali dell'unione Europea, art. 18 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT)
[31] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 13-15
[32] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 16-18
[33] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, Cap. III, artt. 6-7-8, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF
[34] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, Cap. III, art. 9, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF

Un ulteriore criterio è quello legato all'ingresso o soggiorno illegali in uno Stato Membro: se l'ingresso nel territorio dell'Unione è avvenuto in modo irregolare, lo Stato di primo ingresso è competente per la domanda d'asilo. Tuttavia, questa responsabilità decade dopo 12 mesi dal passaggio clandestino della frontiera. Se invece il richiedente ha soggiornato continuativamente per almeno 5 mesi in un determinato Stato membro prima di fare domanda, sarà quest'ultimo ad occuparsene. Se ha soggiornato in più Stati membri per almeno 5 mesi ciascuno, sarà competente l'ultimo Stato in cui ciò è avvenuto.[35] Successivamente si aggiunge l'ingresso legale in uno Stato membro: quando un cittadino di un paese terzo presenta domanda in uno Stato membro che non richiede il visto d'ingresso, la competenza ricade su tale Stato.[36] Infine è previsto il caso in cui la domanda presentata in una zona internazionale di transito di un aeroporto, se la richiesta viene fatta nella zona di transito internazionale di un aeroporto di uno Stato membro, sarà quest'ultimo a valutare la domanda.[37]

In via eccezionale, uno Stato membro può decidere di farsi carico della domanda anche se non risulta competente secondo tali criteri, per ragioni umanitarie fondate su motivi familiari o culturali. In tal caso, lo Stato che si assume volontariamente la responsabilità diventa competente a tutti gli effetti e ne assume i relativi obblighi, informando gli altri Stati eventualmente coinvolti e purché le persone in causa siano d'accordo.[38]

Mentre nel caso in cui uno Stato membro, al quale è stata presentata una domanda di asilo, ritiene che un altro Stato sia in realtà responsabile della sua valutazione, può chiedere a quest'ultimo di assumersi la gestione del caso. La richiesta deve contenere tutte le informazioni utili che consentano allo Stato contattato di verificare se è effettivamente competente. Nel momento in cui lo Stato richiesto accetta di farsi carico del richiedente, lo Stato che ha ricevuto inizialmente la domanda deve comunicare al richiedente, con una decisione motivata, che la sua domanda non sarà esaminata da quel paese, specificando anche che dovrà essere trasferito nello Stato membro competente.[39]

[35] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, Cap. III, art. 9, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF
[36] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, Cap. III, art. 11, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF
[37] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, Cap. III, art. 12, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF
[38] Clausola Umanitaria, Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, Cap. IV, art. 15, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF
[39] Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, Cap. IV, art. 17, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF

1.1.3. Regolamento Dublino III (2013)

Il Regolamento di Dublino III entra in vigore nel 2013, riprendendo alcuni dei criteri già espressi dal suo predecessore Regolamento (CE) n. 343/2003, nello specifico viene mantenuta la determinazione di uno stato competente per l'esame delle domande di asilo. Allo stesso tempo si diversifica garantendo una maggiore tutela per i richiedenti asilo nell'attesa che venga stabilito il loro status giuridico. Inoltre, introduce un nuovo meccanismo volto a individuare tempestivamente eventuali criticità nei sistemi di asilo e accoglienza degli Stati membri, al fine di affrontarle prima che si trasformino in emergenze. Infine mira a superare le principali critiche rivolte a Dublino II.

Il Regolamento (CE) n. 343/2003 e il Regolamento (UE) n. 604/2013 sono diversi da un punto di vista giuridico in quanto riflettono un cambiamento istituzionale avvenuto all'interno dell'Unione Europea. Il regolamento di Dublino II è stato adottato sotto il Trattato di Amsterdam (1997), che ha introdotto una parziale revisione della struttura a pilastri introdotta dal trattato di Maastricht (1992). Alcune materie, incluse immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria in materia civile, sono state trasferite dal terzo al primo pilastro, entrando così nella sfera della Comunità Europea (CE). Questo ha consentito un maggiore livello di integrazione tra gli Stati membri in materia d'asilo, che è diventa parte integrante del diritto della Comunità Europea. Mentre il Regolamento (UE) n. 604/2013 è stato adottato sotto il Trattato di Lisbona (2007), che viene approvato dopo il fallimento del Trattato Costituzionale, da cui riprende molte delle innovazioni proposte ma non nomina la simbologia costituzionale. Con il Trattato di Lisbona avviene una riforma istituzionale e politica: viene eliminata la struttura a pilastri e nasce un'unica organizzazione che prende il nome di Unione Europea (UE), inoltre si sceglie di evitare di unire i due trattati su cui essa si basa (TUE e TFUE). Questo comporta anche una modifica della procedura legislativa ordinaria, che passa da essere competenza esclusiva del Consiglio a codecisione di Parlamento e Consiglio dell'Unione Europea. Durante questo periodo vengono apportate modifiche anche alla valenza della Carta dei diritti fondamentali, che inizialmente era stata redatta (il 7 dicembre del 200 a Nizza, dal Parlamento Europeo, dalla Commissione e dal Consiglio) con valore non vincolate. Mentre oggi è considerata equivalente ai trattati, ha lo stesso valore giuridico ed è vincolante al loro pari, per tutte le Istituzioni dell'Unione Europea e gli Stati Membri.

Questa raggiunta configurazione raggiunta con il trattato di Lisbona è anche l'attuale assetto dell'Unione Europea.

Il Regolamento di Dublino III si occupa di stabilire quali sono i criteri per determinare lo Stato responsabile dell'esame di una domanda di asilo; nel farlo riprende gli stessi criteri gerarchici già stabiliti dal regolamento di Dublino II. Tali criteri sono fissati al Capo III del Regolamento (UE) n. 604/2013: in primo luogo, la tutela dell'unità familiare (Capo III, artt. 8, 9, 10 e 11). In secondo luogo, la presenza di un visto o di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro (Capo III, artt. 12 e 13). Infine, le modalità di ingresso nel territorio dell'Unione, sia regolari che irregolari (Capo III, artt. 14 e 15).[40]

Nel caso in cui nessuno di questi criteri sia applicabile, la responsabilità ricade sul primo Stato dell'UE in cui il richiedente è entrato, per la logica dello "Stato di primo ingresso". Tuttavia, nella pratica, questa procedura ha mostrato numerose difficoltà applicative.[41]

Rispetto al suo predecessore, il Regolamento (UE) n. 604/2013 introduce misure più solide a tutela dei richiedenti. Conformemente a quanto stabilito nel Capo II, in primo luogo viene previsto il diritto di informazione (Art. 4), le autorità competenti dello Stato membro sono tenute a fornire al richiedente adeguate informazioni circa l'applicazione del presente regolamento. Dette informazioni devono riguardare in particolare: i criteri di determinazione dello Stato membro competente, le finalità del regolamento e le conseguenze derivanti dall'eventuale presentazione di una nuova domanda di protezione in un diverso Stato membro; a ciò si aggiunge il diritto del richiedente di accedere ai propri dati personali, di chiederne la revisione in caso di inesattezza e la possibilità di proporre ricorso avverso una decisione di trasferimento. Le suddette informazioni sono fornite in forma scritta, in una lingua che il richiedente comprende. Inoltre, qualora risulti necessario per assicurare una piena comprensione da parte del richiedente, dette informazioni devono essere comunicate anche oralmente, in particolare in occasione del colloquio personale previsto dall'articolo 5[42]. A tal fine la Commissione redige un opuscolo informativo comune, specificamente destinato ai minori non accompagnati, contenente le informazioni sull'applicazione del Regolamento (UE) n. 603/2013, con particolare riferimento allo scopo del trattamento dei dati del richiedente nell'ambito del

[40] Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF
[41] B. NASCIMBENE, Refugees, the European Union and the "Dublin system". The Reasons for a Crisis, European Papers, 2016
[42] Del Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

sistema Eurodac. In secondo luogo, il Regolamento disciplina un colloquio personale (art. 5), ai fini della corretta applicazione della procedura di determinazione dello Stato membro competente, l'autorità designata dello Stato che ha avviato detta procedura è tenuta a svolgere un colloquio personale con il richiedente di protezione internazionale. Tale colloquio è volto, da un lato, a facilitare la raccolta di informazioni pertinenti per l'individuazione dello Stato membro competente e, dall'altro, ad assicurare la comprensione da parte del richiedente delle informazioni rese ai sensi dell'articolo 4 del presente regolamento. Il colloquio personale può essere omesso esclusivamente nei casi in cui il richiedente non risulti reperibile e qualora il richiedente abbia già fornito elementi sufficienti e pertinenti per determinare la competenza dello Stato membro. Infine vengono introdotte ulteriori garanzie per i minori (Art. 6), gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che, in ogni fase procedurale disciplinata dal presente regolamento, il minore non accompagnato sia rappresentato e assistito da un rappresentante qualificato, dotato delle competenze professionali necessarie a garantire il rispetto dell'interesse superiore del minore e aggiornato sulle specifiche esigenze di tale categoria vulnerabile. Tale rappresentante ha diritto di accesso a tutta la documentazione pertinente relativa alla pratica del minore. Nella valutazione dell'interesse superiore del minore, gli Stati membri cooperano tra di loro tenendo conto della possibilità di un ricongiungimento con dei familiari legalmente presenti in uno Stato membro, del benessere fisico e mentale del minore e della sua stessa volontà, limitatamente alla sua età e la suo grado di maturità.[43]

La IV Sezione del Regolamento tratta delle garanzie procedurali garantite ai richiedenti di protezione internazionale. Nello specifico, l'Art. 27, è stato introdotto per esplicitare che chiunque riceva una decisione di trasferimento (le persone indicate all'articolo 18, paragrafo 1, lettere C e D, ad esempio il richiedente di asilo) ha il diritto di presentare un ricorso efficace contro tale decisione, oppure può chiederne una revisione completa, sia sugli aspetti di fatto che su quelli giuridici, davanti ad un'autorità giudiziaria. Ogni Stato membro fissa un proprio termine ragionevole entro il quale l'interessato può esercitare il suo diritto di ricorso. Ogni Stato membro, al fine di gestire le presentazioni di ricorso o le richieste di revisione contro decisioni di trasferimento, prevede nel proprio diritto nazionale una delle seguenti modalità: che il ricorso o la revisione conferiscano all'interessato il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito della

[43] Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, artt. 4, 5, 6, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF

procedura; oppure che il trasferimento sia automaticamente sospeso per un periodo di tempo definito e ragionevole affinché l'autorità giurisdizionale possa valutare con attenzione la decisone concedere un effetto sospensivo al ricorso o alla revisione; infine lo Stato membro può scegliere che all'interessato sia riconosciuta la facoltà di richiedere, entro tempi congrui, la sospensione dell'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso o della revisione della medesima.[44]

Tra gli strumenti previsti per l'attuazione del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) troviamo il Regolamento EURODAC, acronimo di European Dactyscopy, introdotto inizialmente con il Regolamento del Consiglio (CE) n. 2725/2000 dell'11 dicembre 2000 e, in funzione del Regolamento di Dublino III, rifuso in Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed entrato in vigore nel luglio 2015.[45] Esso è fondamentale per la raccolta delle impronte digitali degli stranieri che entrano nel territorio dell'Unione Europea, consentendo di tracciare le richieste di asilo.[46] Questo Regolamento estende la banca dati biometrica dell'Unione, contenente le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di paesi terzi non appartenenti allo Spazio economico europeo (SEE), trasformandola in una banca dati condivisa a livello europeo per l'identificazione dei richiedenti e per agevolare la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea. Eurodac fa parte di una rete complessa di sistemi informativi centralizzati a livello europeo creati nell'ambito dell'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia dell'UE (Area of Freedom, Security and Justice of the EU, AFSJ), tra i diversi sistemi infirmativi previsti, tre sono già operativi: il Sistema di Informazione Schengen, il Sistema d'informazione visti e EURODAC. Queste banche dati vengono utilizzate per vari scopi, che spesso sono collegati tra loro: tra cui la gestione delle frontiere, la lotta contro l'immigrazione irregolare, il rimpatrio dei migranti e il supporto all'applicazione della legge. In aggiunta, l'interoperabilità di tali sistemi informativi, gli permette di "dialogare" tra di loro, consentendo l'aggregazione di dati personali provenienti da fonti diverse. Per esempio esaminando in parallelo i dati caricati in EURODAC da diversi Paesi membri, è possibile determinare la competenza dell'esame delle domande d'asilo e permettere, sia, alle autorità di contrasto degli Stati membri, sia,

[44] Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 27, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF

[45] N. VAVOULA, Transforming Eurodac from 2016 to the New Pact: From the Dublin System's Sidekick to a Database in Support of EU Policies on Asylum, Resettlement and Irregular Migration, ECRE working paper 2020. (https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/01/ECRE-Working-Paper-Transforming-Eurodac-from-2016-to-the-New-Pact-January-2021.pdf)

[46] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, par. 14

all'Europol[47], di consultare questi dati per la ricerca, l'individuazione e la prevenzione di atti di terrorismo o di reati gravi. [48]

L'art. 1, paragrafo 2, del presente Regolamento EURODAC, introduce un'importate modifica alla normativa originaria EURODAC (Regolamento (CE) n. 2725/2000) che non prevedeva in considerazione la necessità di richiedere il confronto dei dati da parte delle autorità di contrasto. Mentre, dal 2015, le autorità designate degli Stati membri e l'Ufficio europeo di polizia (Europol) possono richiedere il confronto delle impronte digitali con quelle archiviate nel sistema centrale.[49] Come stabilito agli artt. 20 e 21, rispettivamente "Condizioni per l'accesso delle autorità designate all'Eurodac" e "Condizioni per l'accesso di Europol all'Eurodac", per accedere ai dati devono presentare una richiesta motivata in formato elettronico ed è possibile farlo a condizioni rigorose e stringenti. L'accesso ai dati viene concesso limitatamente al fine di svolgere attività di contrasto alla criminalità e soltanto se il confronto con le banche dati nazionali e altri sistemi automatizzati d'identificazione dattiloscopica non ha consentito di stabilire l'identità dell'interessato (Art. 20). Inoltre, nel rispetto del diritto fondamentale di tutela della vita privata, le forze dell'ordine hanno il permesso di utilizzare Eurodac per il confronto dei dati solo nei casi previsti all'Art. 21, paragrafo 1: a) attraverso il confronto ottengono un aiuto sostanziale nella prevenzione, individuazione o indagine di un reato di terrorismo o altro reato grave e, quindi, alla privacy prevale l'interesse della sicurezza pubblica; b e c) il confronto deve essere giustificato da una situazione concreta e si ha un sospetto fondato che l'autore o la vittima di un reato grave appartengano a una delle categorie di persone disciplinate dal regolamento in esame.[50]

Ogni Stato membro, congruamente a quanto stabilito dall'Art. 9, par. 1, del Regolamento (UE) n. 603/2013, è tenuto a procedere alla rilevazione delle impronte digitali di tutti i

[47] L'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nell'attività di contrato (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation), è l'Ufficio europeo di polizia incaricato di gestire e favorire la cooperazione tra le forze di polizia dei paesi Membri dell'Unione. Il suo obiettivo principale è rafforzare la collaborazione per la lotta contro il crimine transnazionale e il terrorismo.

[48] N. VAVOULA, Transforming Eurodac from 2016 to the New Pact: From the Dublin System's Sidekick to a Database in Support of EU Policies on Asylum, Resettlement and Irregular Migration, ECRE working paper 2020. (https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/01/ECRE-Working-Paper-Transforming-Eurodac-from-2016-to-the-New-Pact-January-2021.pdf)

[49] Regolamento (UE) n. 603/2013, Art. 1, par. 2, "Il presente regolamento stabilisce inoltre le condizioni per le richieste di confronto dei dati relativi alle impronte digitali con i dati conservati nel sistema centrale, presentate dalle autorità designate degli Stati membri e dall'Ufficio europeo di polizia (Europol) a fini di contrasto."

[50] Regolamento (UE) n. 603/2013, Art. 20, 21. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603

richiedenti di protezione internazionale di età pari o superiore ai 14 anni. I dati rilevati devono essere trasmessi al sistema centrale entro il limite massimo di 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. In deroga al paragrafo 1, se non è possibile rilevare le impronte digitali di un richiedente di protezione internazionale per motivi di salute dell'interessato o pubblica, lo Stato membro competente effettua il rilevamento non appena tali impedimenti siano venuti meno. In questo caso i dati devono essere trasmessi al sistema centrale entro 48 ore dal rilevamento.[51]

È necessario rispettare questi limiti temporali affinché, nel caso in cui un cittadino di un Paese terzo, non appartenente allo Spazio Economico Europeo (SEE), sia trovato presente illegalmente in uno Stato membro, le autorità competenti di quest'ultimo possano accedere a Eurodac per verificare se la persona abbia già presentato domanda di asilo in un altro Stato membro oppure se sia stata precedentemente arrestata durante un tentativo di ingresso illegale nell'Unione Europea. Inoltre i dati relativi alle impronte digitali dovrebbero essere eliminati non appena il richiedente asilo, il cittadino di un paese terzo non appartenente al SEE o l'apolide acquisisce la cittadinanza in uno Stato membro, un titolo di soggiorno o il richiedente ha lasciato il territorio degli Stati membri.[52]

Accordi simili al regolamento Dublino III sono stati conclusi anche con Stati non membri dell'Unione Europea: tra cui Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein.[53] Nel 2020 sono stati firmati due protocolli, uno tra l'Unione, l'Islanda e la Norvegia (GU L 64 del 3.3.2020, pag. 3)[54], l'altro con il Liechtenstein e la Svizzera (GU L 32 del 4.2.2020, pag. 3)[55]. Entrambi ampliavano l'applicazione del regolamento (UE) n. 603/2013 relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro. Al di fuori degli Stati sopra elencati, con cui l'Unione ha concluso accordi, nessun dato Eurodac può essere condiviso con Stati esterni all'Unione.[56] È possibile creare una stretta cooperazione in materia di asilo con e

[51] Art. 9, par. 1,2, Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603
[52] https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/eurodac-european-system-for-the-comparison-of-fingerprints-of-asylum-applicants-until-2026.html
[53] LIGUORI, Anna, et al. Clausola di sovranità e regolamento Dublino III. In: Il diritto di asilo in Europa. L'Orientale University Press, 2014. p. 43-57.
[54] Decisione (UE) 2020/276 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0276&qid=1743064716658
[55] Accordi internazionali: Informazioni sull'entrata in vigore del protocollo tra l'Unione europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022X0916(01)
[56] Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603

l'Islanda, la Svizzera, il Lichtenstein e la Norvegia in quanto sono parti di Schengen, nonostante non facciano parte dell'Unione. A dimostrazione che si può ricorrere ad una cooperazione rafforzata in materia di immigrazione, dato che Schengen è un caso di applicazione differenziata del diritto UE, a condizione che vi aderiscano almeno nove Stati membri e che il Consiglio approvi l'avvio della procedura a maggioranza qualificata.[57]

In risposta alla crisi, alcuni Stati membri hanno smesso di applicare il regolamento nel 2015-16. Molti migranti arrivati via Grecia, Italia o Spagna non sono stati registrati su Eurodac, per mancanza di risorse ma anche in segno di protesta per l'assenza di solidarietà tra Stati membri.[58]

Il Regolamento (EU) n. 604/2013 è entrato in vigore il 1° gennaio 2014, sarà abrogato e sostituito dal Regolamento (EU) n. 2024/1351 a partire dal 30 giugno 2016. Quest'ultimo sarà oggetto di analisi del terzo capitolo di questa tesi, in cui verrà analizzato come esso ha modificato il sistema europeo di asilo.

1.2. I limiti del Sistema di Dublino

Nell'ultimo decennio l'Unione Europea ha affrontato la sfida migratoria più significativa dalla Seconda guerra mondiale. Il numero di richiedenti di asilo si è quadruplicato, passando da 278.000 nel 2012, a 562.000 nel 2014, fino ad arrivare a 2,5 milioni. I principali Paesi d'origine sono Siria, Afghanistan e Iraq, Paesi segnati da guerra civile, violenza e conflitti.[59]

L'afflusso eccezionale di migranti ha messo in crisi il CEAS e ha messo in luce squilibri riguardanti la divisione di responsabilità tra gli Stati membri. Tra il 2008 e il 2017, un terzo degli Stati membri ha accolto il 90% dei richiedenti asilo dell'UE. Nel 2018, la Germania ha registrato il maggior numero di domande (184.180, pari al 28% del totale), seguita da Francia (120.425, 19%), Grecia (66.695, 11%), Italia (59.950, 10%) e Spagna

[57] FAVILLI, Chiara, et al. Schengen e Dublino: una convivenza impossibile?, *Per una politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*. Edizioni Fondazione Basso, 2018.
[58] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020
[59] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "1.2. Una pressione senza precedenti sul CEAS" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

(52.700, 9%). I Paesi di primo ingresso, come Grecia, Malta e Cipro, ricevono inoltre un elevato numero di domande in proporzione alla loro popolazione. Inoltre, come ha evidenziato la Corte dei Conti Europea (CCE), nei centri di accoglienza greci, le persone che hanno presentato domanda nel 2018 ricevevano appuntamenti per il colloquio solo dopo diversi anni, nel 2022 o addirittura nel 2023. In risposta alla crisi, alcuni Stati membri sovraccaricati dalle richieste di asilo hanno smesso di applicare il regolamento di Dublino nel 2015-16. Sia per mancanza di risorse, sia in segno di protesta per l'assenza di solidarietà tra Stati membri; per esempio molti migranti arrivati via Grecia, Italia e Spagna non sono stati registrati su Eurodac.[60]

Il Sistema di Dublino presenta diverse carenze strutturali, differenze di interpretazione, difficoltà operative e ostacoli politici.

I primi problemi riguardano la determinazione dello Stato responsabile per la gestione di una domanda di asilo. Ogni Paese deve obbligatoriamente registrare nel database Eurodac le impronte digitali del richiedente asilo. Tuttavia, nel 2015, a seguito dell'aumento di richieste, non tutte sono state efficientemente registrate. I due paesi con il più alto tasso di ingressi irregolari, Grecia (885.000) e Italia (154.000), hanno registrato rispettivamente solo 11.370 e 83.245 domande di asilo. Così non è stato possibile dichiarare con certezza qual era il paese di ingresso di molti richiedenti.[61]

Allo stesso modo, non si è verificata una corretta applicazione della gerarchia di criteri prevista dal terzo capitolo del Regolamento (UE) n. 604/2013, per stabilire quale Paese debba assumersi la responsabilità di una domanda di asilo. La priorità è data al mantenimento dell'unità familiare (Artt. 8-11), seguito dall'ordine di possesso di documenti di soggiorno e visti (Art. 12), ingresso o soggiorno irregolare (Art. 13), ingresso senza visto (Art. 14), domande in una zona di transito internazionale di un aeroporto (Art. 15) e il primo paese in cui è stata presentata la domanda (Art. 3(2)). Di fatto, però, nel 2018, il criterio dell'unità familiare è stato invocato nel 5% dei casi in

[60] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "1.3. Squilibri profondi in materia di asilo" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

[61]. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "2.1.1. L'obbligo di registrazione nell'Eurodac" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

Francia (su 12.000) e nel 3,7% dei casi in Germania (su 17.500). Le cifre sono ancora più basse in Belgio, Svezia, Svizzera o Austria, a grande contrasto con la Grecia: 79,3%.[62]

Inoltre, frequentemente, gli Stati membri hanno imposto regole stringenti per ridurre il ricongiungimento familiare, richiedendo certificazioni difficili da reperire per i richiedenti asilo, come il test del DNA. Di conseguenza le domande di ricongiungimento familiare vengono accettate di rado: solo nel 48% dei casi, rispetto a una percentuale media del 67,6% per tutte le altre procedure. Molti richiedenti di asilo arrivano nel territorio europeo senza un documento di identità, rendendo difficile determinare la loro età, la nazionalità e i legami familiari, questo tramuta nel mancato rispetto delle scadenze delle procedure imposte dal Regolamento di Dublino e, di conseguenza, alla violazione dei diritti che tutelano l'unità familiare.[63]

Le procedure di Dublino sono molto lunghe e le formalità amministrative da completare per i richiedenti asilo al loro arrivo in Europa sono complesse. Per il conseguimento della domanda è necessaria l'approvazione di diversi enti (amministrativi, legali, medici, polizia, ONG), spesso geograficamente distanti e non sempre disponibili ad aiutare il richiedente. Tra questi enti manca la cooperazione e, in alcuni casi, la bassa efficienza dipende anche dal basso morale del personale. Tutti questo fattori rallentano significativamente l'elaborazione delle domande. In Francia, ad esempio, i richiedenti asilo vengono registrati in una delle 11 prefetture del paese e devono tutti recarsi nella regione di Parigi per il loro colloquio presso l'Agenzia Nazionale per l'Asilo (OFPRA).

Un ulteriore causa di ritardi è la mancanza di risorse umane, in particolare funzionari di protezione e interpreti. Per esempio, nel 2019, la Spagna aveva solo 197 funzionari per 55.290 domande, rispetto a 1.121 funzionari per 5.780 domande in Austria. Mentre in Grecia e Cipro si è fatto sempre più ricorso a personale temporaneo, con il rischio di compromettere la capacità delle autorità di gestire le domande in modo efficacie.[64]

---

[62] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "2.1.2. Un'applicazione distorta della gerarchia di criteri per la determinazione dello Stato competente" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

[63] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "2.1.2. Un'applicazione distorta della gerarchia di criteri per la determinazione dello Stato competente" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

[64] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "2.1.4. Procedure troppo complesse e troppo lunghe" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

Fra le ulteriori criticità, solo l'11% dei trasferimenti previsti viene effettivamente eseguito, le percentuali di trasferimento variano molto: basandoci sui dati raccolti tra il 2016 e il 2019, la Grecia ha completato il 54,6% dei trasferimenti, la Svezia il 42,2%, mentre le quote scendono in Germania all'11,2%, in Francia al 6,7% e, in Italia, raggiungono appena l'1,6%.

Anche le clausole previste dall'Art. 17 vengono applicate solo poche volte. Nel 2018, ad esempio, la clausola di sovranità è stata utilizzata in meno di 2.000 casi, a fronte di oltre 155.000 richieste di asilo. La Germania ne ha fatto uso nel 65% dei casi, seguita dai Paesi Bassi (13%) e dalla Francia (10%). Altri Stati l'hanno attivata una sola volta, come Austria, Danimarca e Polonia, mentre alcuni tra cui Slovenia, Portogallo, Romania, Bulgaria ed Estonia, non l'hanno mai applicata.[65]

Infine, lo Stato membro che viene designato come stato incaricato ad accogliere il richiedente asilo, secondo i criteri gerarchici del sistema di Dublino, deve assumersi la responsabilità del caso per un periodo insufficientemente lungo. Una volta presa la decisione di trasferimento, lo Stato membro in questione ha sei mesi (18 mesi se il richiedente fugge) per effettuare il trasferimento. Se non si riuscisse a portare a termine la procedura entro i 6 mesi allora la responsabilità ricadrebbe sullo Stato in cui il richiedente ha varcato per la prima volta i confini dell'UE. In sostanza, questo periodo limitato di responsabilità può incoraggiare gli Stati membri che sono stati chiamati a ospitare i richiedenti asilo, a ritardare i trasferimenti.[66]

Ciò mostra chiaramente che il sistema di Dublino funziona in linea teorica, ma fallisce nella realtà. Gli ostacoli sono numerosi, dal rifiuto o dalla riluttanza a cooperare da parte degli Stati membri, all'annullamento delle decisioni da parte degli organi di ricorso nazionali o al mancato rispetto delle scadenze. Molti richiedenti si vedono negata la possibilità effettiva di appellarsi contro un trasferimento effettuato erroneamente. Mentre

[65] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "2.1.3. Onere amministrativo delle procedure di Dublino e loro applicazione incoerente" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

[66] F. KELLER, relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, "22.2.1. Periodo di responsabilità troppo breve per gli Stati membri" https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf

altri, trasferiti ai sensi del Regolamento, vengono privati dell'accesso alla procedura di asilo nello Stato responsabile.

Nel lungo termine, diversi enti hanno denunciato la realtà del Sistema di Dublino, chiedendone l'abolizione e la sostituzione con un sistema alternativo che garantisca che garantisca una reale condivisione delle responsabilità e rispetti pienamente i bisogni di protezione dei rifugiati. Tra questi enti troviamo due organizzazioni non governative come Amnesty International e il Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esiliati (ECRE). Il primo ha dichiarato che il Sistema di Dublino sta fallendo: i governi in prima linea non riescono ad offrire protezione a tutte le persone che arrivano alle frontiere e gli altri Stati membri ignorano le loro richieste di assistenza.[67] Mentre l'ECRE ha sempre evidenziato che, se non si inizia realizzando una concreta armonizzazione dei sistemi di asilo europei, nessun sistema di ripartizione delle responsabilità può funzionare correttamente o in sicurezza. È necessario che tutti gli Stati membri raggiungano gli stessi standard nella qualità delle procedure, nei tassi di riconoscimento e nelle capacità di integrazione tra Stati.[68]

1.3. L'applicazione del Sistema di Dublino alla luce della principale giurisprudenza in materia

Seguono due esempi di come è stato applicato il sistema di Dublino attraverso un'analisi delle principali sentenze della Corte di Giustizia.

1.3.1. Sentenze NS e ME (C-411/10 e C-493/10, 2011) - divieto di trasferire richiedenti asilo nel sistema di Dublino quando esiste il rischio di condizioni di accoglienza degradanti

Le questioni pregiudiziali sollevate nelle presenti cause sono emerse in una serie di controversie che coinvolgono richiedenti asilo destinati al trasferimento in Grecia dopo aver fatto richiesta di asilo nel Regno Unito e in Irlanda. In particolare queste cause riguardano l'interpretazione di tre elementi principali: l'articolo 3, paragrafo 2, del

[67] A leadership test for the EU, in Amnesty international, 30 Maggio 2018, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/05/eu-dublin-iii-regulation-asylum-system-reform/

[68] ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' (ECRE & ELENA 2006)

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio; i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 1, 4, 18, 19, paragrafo 2, e 47; e infine, il Protocollo n. 30 relativo all'applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito.[69]

Il diritto d'asilo, sancito dall'art. 18 delle Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, è integrato dalle fonti internazionali rappresentate dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 1967. Entrambi stabiliscono i principi fondamentali per la protezione dei rifugiati, tra cui il divieto di espulsione o respingimento verso territori dove la vita o la libertà dell'individuo sarebbero minacciate, ad esempio, l'Art. 33 della Convenzione di Ginevra, cita: "Divieto delle discriminazioni: Gli Stati Contraenti applicano le disposizioni della presente Convenzione ai rifugiati senza discriminazioni quanto alla razza, alla religione o al paese d'origine."[70] Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea sono parte della Convenzione di Ginevra e del relativo Protocollo, inoltre, anche l'articolo 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali impongono che il diritto d'asilo sia garantito nel rispetto della Convenzione e del Protocollo.[71]

Mentre per quanto riguarda il quadro normativo dell'UE nel settore dell'asilo troviamo: il Regolamento n. 343/2003 (Dublino II) che stabilisce un regime europeo comune per determinare lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo.[72] La Direttiva 2003/9/CE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo, che fissa standard minimi di accoglienza per i richiedenti.[73] La Direttiva 2004/83/CE sulla qualifica di rifugiato e sulla protezione internazionale, garantisce uniformità nei criteri di riconoscimento della protezione internazionale.[74] La Direttiva 2005/85/CE sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato, regola le procedure nazionali per l'esame delle domande di asilo, riducendo il rischio di trattamenti inumani. Questa Direttiva fa riferimento alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere.[75] La Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, garantisce un riconoscimento immediato dei diritti e coordina l'azione degli Stati

[69] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 1.
[70] Articolo tratto dalla Convenzione di Ginevra.
[71] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 3.
[72] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 11 e 14.
[73] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 27 e 28.
[74] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 29.
[75] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 30-33.

membri.[76] Infine, il Regolamento n. 2725/2000, che ha istituito il sistema Eurodac per la raccolta delle impronte digitali degli stranieri e permette di verificare quale Stato membro è responsabile della domanda di asilo.[77]

Nel caso N.S., cittadino afgano, egli era giunto nel 2008 Grecia, dove secondo la sua versione, fu detenuto per quattro giorni, poi rilasciato con l'ordine di lasciare il Paese entro trenta giorni. Durante il tentativo di abbandonare la Grecia, venne nuovamente arrestato e respinto in Turchia, dove fu imprigionato per due mesi in condizioni molto dure. Dopo essere riuscito a fuggire, arrivò nel Regno Unito il 12 gennaio 2009, dove presentò subito richiesta d'asilo.[78]

Successivamente, il 1º aprile 2009, le autorità britanniche chiesero alla Grecia, in base all'articolo 17 del Regolamento n. 343/2003, di assumersi la responsabilità della domanda, dato che la Grecia era stato il primo paese di ingresso nell'Unione. Poiché la Grecia non rispose entro i termini previsti, il suo silenzio fu considerato accettazione automatica della responsabilità, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 7, del Regolamento. Di conseguenza, il 30 luglio 2009 il Ministero dell'Interno britannico informò N.S. che il suo trasferimento in Grecia era stato fissato per il 6 agosto.[79]

Il giorno successivo, N.S. chiese che il Regno Unito si occupasse della sua domanda, invocando l'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento 343/2003, sostenendo che un suo ritorno in Grecia avrebbe potuto comportare la violazione dei suoi diritti fondamentali sanciti dal diritto dell'Unione, dalla CEDU[80] e dalla Convenzione di Ginevra. Il 4 agosto, il Ministero confermò il trasferimento verso la Grecia e proclamò infondata la sua denuncia basata sulla CEDU, in quanto la Grecia figurava nell'elenco dei "paesi sicuri" secondo la legge britannica del 2004 in materia di asilo.[81]

Il 6 agosto 2009, N.S. presentò una richiesta di ricorso giudiziario contro le decisioni del Ministero, che, in risposta a ciò, sospese temporaneamente il trasferimento.[82]

[76] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 14.
[77] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 11.
[78] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 34 e 35.
[79] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 36 e 37.
[80] Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Consiglio d'Europa, 1950
[81] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 38-40.
[82] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 41.

Il caso venne poi discusso davanti all'High Court[83] inglese tra il 24 e il 26 febbraio 2010. Il 31 marzo dello stesso anno, il giudice Cranston respinse il ricorso ma autorizzò N.S. a presentare appello alla Court of Appeal[84], che fu adita il 21 aprile 2010.[85]

La High Court aveva ritenuto che non ci fossero prove sufficienti per temere un respingimento forzato verso l'Afghanistan o la Turchia da parte della Grecia, ma tale valutazione fu contestata in appello. Durante il procedimento davanti alla Court of Appeal, il governo britannico ammise che i diritti fondamentali contenuti nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea potessero essere invocati anche nei confronti del Regno Unito. A sua volta, N.S. sostenne che la Carta offriva una tutela più ampia rispetto all'articolo 3 della CEDU, e che ciò poteva determinare un diverso esito della causa. Tuttavia, secondo il Ministero, l'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento conferiva un potere discrezionale che non sarebbe rientrato nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, quindi, non soggetto al rispetto dei diritti fondamentali. In più, il governo inglese sostenne che, anche se tali diritti fossero applicabili, non vi sarebbe stato l'obbligo di tenere conto di potenziali violazioni derivanti dal trasferimento in Grecia, poiché si doveva presumere, in assenza di prova contraria, che ogni Stato membro rispetta gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.[86]

Alla luce di queste incertezze, il giudice del rinvio ritenne necessario sollevare una questione pregiudiziale. Con l'biettivo di chiarire se, nell'esercizio della facoltà prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento 343/2003[87], lo Stato che compie la scelta di occuparsi di una domanda di asilo in modo volontario, sta agendo nell'ambito del diritto dell'Unione e sia pertanto tenuto al rispetto dei diritti fondamentali garantiti dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali.[88]

Mentre la causa C-493/10 coinvolge cinque cittadini di origine afghana, iraniana e algerina, privi di legami reciproci, che sono arrivati in Grecia, dove sono stati arrestati per ingresso illegale, e si sono poi diretti in Irlanda, dove hanno presentato richiesta d'asilo. Tre di loro non hanno comunicato il loro passaggio in Grecia, mentre gli altri due

[83] Corte di primo grado superiore inglese.
[84] Corte di secondo grado inglese.
[85] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 42 e 43.
[86] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 44-46.
[87] La possibilità per uno Stato membro di esaminare una domanda d'asilo anche se, in base ai criteri stabiliti, spetterebbe a un altro Stato membro.
[88] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 46-50.

lo hanno dichiarato apertamente. Grazie al sistema Eurodac è stato confermato che tutti erano entrati in Grecia, ma nessuno aveva presentato richiesta di asilo in quel paese.[89]

Nessuno dei ricorrenti ha espresso l'intenzione di tornare in Grecia, nonostante ciò, inizialmente, il giudice irlandese sosteneva che un loro trasferimento fosse necessario sulla base del diritto dell'Unione. Tuttavia, i cinque richiedenti hanno sostenuto che le condizioni e le procedure di accoglienza in Grecia erano inadeguate e che, pertanto, l'Irlanda dovrebbe esercitare la facoltà prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento Dublino II per assumere la competenza sulla loro richiesta d'asilo.[90]

La High Court irlandese ha quindi sospeso il procedimento e ha chiesto alla Corte di Giustizia se lo Stato che effettua il trasferimento debba accertare che lo Stato di destinazione rispetti l'articolo 18 della Carta e le disposizioni previste dalle direttive menzionate e dal regolamento Dublino II, e, in caso affermativo, se sia obbligato a prendersi carico della domanda d'asilo quando tale rispetto non è garantito.[91]

Le cause C-411/10 e C-493/10 sono state successivamente riunite dalla Corte ai fini della sentenza.

Diversi Stati membri, come il Regno Unito, il Belgio e l'Italia[92], sostengono che la decisione di accogliere o meno la domanda d'asilo in base alla clausola discrezionale di sovranità non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, trattandosi di una scelta umanitaria o politica e non di un obbligo derivante dal diritto europeo. Tuttavia, il Belgio ammette che l'effettiva esecuzione del trasferimento del richiedente asilo costituisce attuazione del regolamento e, pertanto, deve rispettare i principi del Trattato e della Carta.[93]

Al contrario, alcune istituzioni e governi, tra cui Amnesty International, il Commissariato ONU per i Rifugiati, la Commissione Europea e alcuni governi nazionali come quello francese, olandese e austriaco, ritengono che la decisione di accogliere o meno la domanda d'asilo sia effettivamente regolata dal diritto dell'Unione. Sottolineando che la facoltà prevista dal regolamento deve essere esercitata nel rispetto dei diritti

[89] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 51.
[90] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 52.
[91] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 53 e 54.
[92] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 61.
[93] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 62.

fondamentali. In particolare, la Commissione evidenzia che l'esercizio di un potere discrezionale da parte di uno Stato membro, quando previsto da un regolamento dell'Unione, implica l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione.[94]

Tali questioni vengono quindi trattate dalla Corte di Giustizia congiuntamente, ricordando che il sistema comune europeo di asilo si basa sul rispetto della Convenzione di Ginevra, del Protocollo del 1967 e dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e dalla CEDU. Per cui gli Stati membri devono applicare il diritto dell'Unione in modo coerente con tali diritti.

Tutto il sistema dell'Unione si basa su una presunzione di fiducia reciproca tra gli Stati membri. Ogni Stato membro fonda il suo agire, in particolare in riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sul presupposto che tutti gli Stati membri rispettino il diritto dell'Unione.[95]

Questa fiducia è alla base del regolamento Dublino II, così che ci sia una gestione razionale delle domande di asilo, individuando rapidamente lo Stato competente. Tuttavia, la Corte riconosce che questa fiducia può essere messa in crisi da situazioni di crisi interne ad uno Stato. Per esempio le condizioni della Grecia nel 2009[96], dall'analisi della sentenza risulta che le procedure di asilo in Grecia presenterebbero gravi carenze: i richiedenti non ricevevano le informazioni necessarie per fare domanda, la domanda di chi riusciva a completare il processo non veniva analizzata con attenzione, a pochissimi casi veniva concesso l'asilo e i richiedenti venivano detenuti in condizioni disumane. Ciò non significa che qualsiasi violazione dei diritti fondamentali da parte di uno Stato sia sufficiente a giustificare la sospensione dei trasferimenti, altrimenti verrebbe meno la fiducia tra gli stati membri e lo Stato verrebbe esonerato dagli obblighi che derivano dal Regolamento. Solo nei casi in cui si verificano gravi carenze sistemiche, tali da comportare un rischio reale di trattamenti inumani per i richiedenti, lo Stato competente viene esonerato dai suoi obblighi.[97]

La prima questione presentata dalla Court of Appeal alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (in riferimento al caso C-411/10), riguardava se, nel caso in cui uno Stato membro decida di esaminare una domanda di asilo ai sensi dell'articolo 3 (paragrafo 2)

[94] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 56 e 58.
[95] Parere 2/13 della Corte di Giustizia, 18 dicembre 2014, paragrafo. 191
[96] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 44.
[97] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 78-86.

del regolamento n. 343/2003, pur non essendo competente secondo i criteri ordinari, esso stia attuando il diritto dell'Unione Europea e sia, pertanto, tenuto a rispettare la Carta dei diritti fondamentali e l'articolo 6 TUE. La Corte ha risposto affermativamente, dichiarando che uno Stato membro che si avvale della cosiddetta "clausola di sovranità"[98] esercita prerogative derivanti dal diritto dell'Unione e, di conseguenza, deve rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta.[99]

Successivamente, la Corte ha esaminato congiuntamente la seconda, la terza, la quarta e la sesta questione della causa C-411/10 e le due questioni della causa C-493/10, in quanto tutte hanno ad oggetto problematiche correlate. I giudici nazionali hanno chiesto: se lo Stato che deve trasferire un richiedente asilo verso un altro Stato membro debba verificare il rispetto dei diritti fondamentali da parte di quest'ultimo (seconda questione C-411/10 e prima questione C-493/10); se si possa presumere in via generale che tutti gli Stati membri rispettino tali diritti, oppure se esistano eccezioni (terza questione C-411/10); se, nel caso in cui emergano violazioni dei diritti fondamentali da parte dello Stato di destinazione, lo Stato di trasferimento sia obbligato a prendersi carico della domanda di asilo (quarta questione C-411/10 e seconda questione C-493/10); se una normativa nazionale possa imporre al giudice di considerare uno Stato membro automaticamente sicuro per il trasferimento, anche in presenza di elementi contrari (sesta questione C-411/10).[100]

La Corte ha stabilito che, la presunzione di fiducia reciproca, può essere superata qualora siano presenti prove concrete dell'esistenza di gravi problemi sistemici nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza nel Paese di destinazione, tali da esporre i richiedenti a un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta. In tali circostanze, lo Stato membro che deve effettuare il trasferimento è tenuto a sospenderlo e a farsi carico della domanda di protezione internazionale. Inoltre, la Corte ha precisato che una normativa nazionale che imponga di considerare sempre sicuro un altro Stato membro, senza tenere conto di eventuali carenze accertate, sarebbe incompatibile con l'articolo 47 della Carta, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un processo equo.[101]

[98] Uno Stato membro può decidere volontariamente di esaminare una domanda di asilo, anche se non è lo Stato competente secondo i criteri previsti dal Regolamento di Dublino.
[99] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 55-69.
[100] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 70-93.
[101] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 94-108.

Come quinta questione della causa C-411/10, la Court of Appeal ha chiesto se la protezione conferita ai richiedenti asilo dalla Carta dei diritti fondamentali, in particolare dagli articoli 1 (dignità umana), 18 (diritto d'asilo) e 47 (diritto a un ricorso effettivo), sia più ampia di quella derivante dall'articolo 3 della CEDU. La Corte ha risposto che, nel contesto specifico dell'applicazione del regolamento Dublino, la tutela offerta dagli articoli citati della Carta non si discosta da quella garantita dall'articolo 3 della CEDU, quindi non si configura una protezione maggiore.[102]

Infine, con la settima questione della causa C-411/10, è stato chiesto se il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali al Regno Unito e alla Polonia incida sulle risposte fornite alle questioni precedenti. La Corte ha chiarito che il Protocollo n. 30 non limita l'applicabilità della Carta in tali Stati membri. Di conseguenza, il Protocollo n. 30 non modifica in alcun modo le risposte date dalla Corte alle questioni dalla prima alla sesta nella causa C-411/10.[103]

Le spese legali saranno determinate dai giudici nazionali, poiché il procedimento riguarda una questione sollevata davanti ai tribunali nazionali. Eventuali spese sostenute da soggetti terzi che hanno presentato osservazioni alla Corte non sono rimborsabili.[104]

1.3.2. Sentenza C.K. et al. c. Slovenia (C-578/16 PPU, 2017) - la tutela della salute dei richiedenti asilo come barriera al trasferimento.

La presente sentenza, come quelle precedentemente analizzate, riguarda il trasferimento di richiedenti di asilo nel paese di ingresso nell'Unione. Le differenze tra questa e le sentenze NS e ME, risiedono nelle motivazioni per cui si sono verificate le controversie sfociate nella sentenza: da un lato, problemi di salute mentale del richiedente e, dall'altro, il passaggio dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 343/2003 al Regolamento (UE) n. 604/2013.

In particolare, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, riguarda l'interpretazione degli articoli 3, paragrafo 2, e 17, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 604/20131 del

[102] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 109-115.
[103] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafi 116-122.
[104] Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME, paragrafo 123.

Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013. Inoltre, riguarda anche l'articolo 267 TFUE, che disciplina il meccanismo con cui i giudici nazionali possono chiedere alla Corte di giustizia dell'UE chiarimenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione, e l'articolo 4 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che proibisce l'uso della tortura e di trattamenti inumani o degradanti.[105]

Le normative dell'Unione Europea relative ai diritti dei richiedenti asilo si fondano sulle seguenti disposizioni: la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in particolare agli articoli 1 (dignità umana), 4 (vieta la tortura e i trattamenti degradanti), 19 (proibisce l'allontanamento verso Stati dove esista un rischio serio di trattamenti disumani) e 51-52, essi precisano che La Carta deve sempre essere applicata quando gli stati attuano il diritto dell'Unione e che deve essere interpretata in coerenza con i principi della CEDU, salvo che il diritto UE non offra una protezione più ampia. È necessario avere presente tali disposizioni per comprendere meglio le decisioni della Corte di Giustizia.[106] Al momento della sentenza era in vigore il Regolamento (UE) n. 604/2013 ("Dublino III"), messo in atto come sostituito del precedente regolamento "Dublino II", introducendo miglioramenti al sistema. Esso stabilisce, all'articolo 3, che ogni domanda d'asilo deve essere esaminata da uno Stato membro, salvo i casi in cui le carenze sistemiche dello Stato competente possano comportare rischi di trattamenti inumani, nel qual caso si deve cercare un altro Stato competente.[107] Mentre gli articoli 12 e 17 disciplinano a quale stato spetta la competenza di esaminare le domande di asilo, in base al rilascio di titoli di soggiorno e alle clausole discrezionali, che concedono agli Stati membri la libertà di decidere comunque di esaminare una domanda.[108] Infine, gli articoli 27, 29, 31 e 32 regolano il diritto al ricorso contro le decisioni di trasferimento, le modalità pratiche dei trasferimenti, lo scambio di informazioni essenziali tra Stati e il trattamento dei dati sanitari, sempre nel rispetto della dignità e dei diritti fondamentali della persona trasferita.[109]

Le modalità pratiche per applicare il regolamento Dublino III sono stabilite dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014, il cui Capo III è dedicato all'esecuzione del trasferimento: in particolare l'articolo 8 regola la cooperazione tra Stati membri per il

[105] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 1.
[106] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 5-9.
[107] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 10-12.
[108] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 13 e 14.
[109] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 15-19.

trasferimento dei richiedenti asilo, lo Stato competente deve facilitare il trasferimento e indicare il luogo di arrivo, mentre lo Stato che esegue il trasferimento organizza il viaggio e informa preventivamente lo Stato competente le modalità del trasferimento; d'altra parte l'articolo 9 disciplina i rinvii e ritardi nei trasferimenti, in quanto è prevista la necessità di riorganizzare il trasferimento entro due settimane e il trasferimento della competenza, se la ricollocazione non avviene entro sei mesi.[110]

In particolare, in riferimento a questa sentenza, è importante l'articolo 19 della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che impone agli Stati membri di garantire assistenza sanitaria necessaria ai richiedenti più vulnerabili, compresa quella per le urgenze e per disturbi mentali gravi.[111]

Dal fascicolo del caso emerge che, il 16 agosto 2015, la sig.ra C.K., cittadina siriana, e il sig. H.F., cittadino egiziano, entravano nell'Unione europea con un visto valido rilasciato dalla Croazia. Dopo un breve soggiorno in Croazia, si trasferivano illegalmente in Slovenia, muniti di falsi documenti greci, e presentavano domanda di asilo presso il Ministero degli Interni sloveno. La sig.ra C.K. era incinta al momento dell'ingresso in Slovenia.[112]

Le autorità slovene, applicando regolamento Dublino III, articolo 12, paragrafo 2, richiedevano alla Croazia la presa a carico dei signori C.K. e H.F., richiesta accolta il 14 settembre 2015. Tuttavia, a causa della gravidanza avanzata della sig.ra C.K., la procedura veniva sospesa fino alla nascita del figlio, A.S., il 20 novembre 2015. Qualche giorno dopo veniva depositata, anche per il neonato, una domanda di protezione internazionale.[113]

La famiglia presentò la domanda di asilo in Slovenia ma, il 20 gennaio 2016, il Ministero dell'Interno sloveno la rifiutò e decise di trasferire i richiedenti in Croazia. Tuttavia il 2 marzo 2016, il Tribunale Amministrativo sloveno (Upravno sodišče) annullò questa decisione e ordinò di riesaminare i casi, chiedendo che la Croazia fornisse garanzie adeguate sull'accesso alle cure mediche, garanzie che vennero confermate dalla Croazia

[110] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 20-24.
[111] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 28.
[112] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 29.
[113] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 30 e 31.

un mese dopo. Per cui, il 5 maggio 2016, il Ministero confermò di nuovo il rifiuto della domanda di asilo per tutti e tre i richiedenti e il successivo trasferimento in Croazia.[114]

La famiglia contestò questa nuova decisione, presentando documenti medici che dimostravano come il trasferimento avrebbe gravemente danneggiato la salute mentale della signora C.K., che soffriva di depressione post-partum e aveva tendenze suicide.[115]

Sulla base di questa protesta nei confronti delle decisioni del Ministero degli Interni, l'Upravno sodišče, con sentenza del 1° giugno 2016, annullava nuovamente la decisione di trasferimento e sospendeva l'esecuzione fino a decisione definitiva.[116] Tuttavia, il Ministero degli Interni appellava la sentenza alla Corte Suprema slovena (Vrhovno sodišče) e, il 29 giugno 2016, veniva definitivamente confermato il trasferimento: sulla base di informazioni fornite dall'UNHCR[117] che attestavano buone condizioni di accoglienza in Croazia. La Corte Suprema riteneva non ci fossero prove concrete di carenze sistemiche tali da configurare un mancato rispetto, da parte della Croazia, delle garanzie previste dall'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento Dublino III.[118]

Contro tale sentenza, i ricorrenti proponevano ricorso dinanzi alla Corte costituzionale slovena (Ustavno sodišče). Secondo la Corte bisognava valutare meglio le condizioni individuali della sig.ra C.K., e non solo la situazione generale in Croazia, in quanto il trasferimento avrebbe potuto significare una violazione del principio di non respingimento tutelato dall'articolo 3 della CEDU e dall'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.[119]

Il Vrhovno sodišče, ritenendo di dover chiarire l'interpretazione delle norme europee, sospendeva il procedimento e sottoponeva diverse questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.[120]

Il giudice del rinvio aveva richiesto l'applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza, ai sensi dell'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte, motivando tale istanza con la necessità di una decisione rapida in ragione delle condizioni di salute

[114] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 32-35.
[115] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 37.
[116] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 38.
[117] United Nations High Commissioner for Refugees
[118] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 39 e 40.
[119] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 43.
[120] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 46.

della sig.ra C.K. La Corte ha rilevato che il rinvio concerne l'interpretazione del regolamento Dublino III, adottato sulla base dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), TFUE, e dunque idoneo ad essere trattato con procedura accelerata.[121]

La prima questione presentata dalla Corte Suprema slovena riguardava l'articolo 17, paragrafo 1, del Regolamento Dublino III. Il giudice si chiede se l'interpretazione della clausola discrezionale prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III rientri nella competenza esclusiva del giudice nazionale e lo esoneri dall'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE. La Corte di Giustizia dichiara che: l'articolo 17, paragrafo 1, del Regolamento Dublino III deve essere interpretato considerando che l'applicazione della "clausola discrezionale" costituisce una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, e non rientra nel solo ambito del diritto nazionale né nella competenza esclusiva del giudice costituzionale dello Stato membro. In quanto, nel momento in cui uno Stato membro esercita la clausola discrezionale, sta applicando il diritto dell'Unione e quindi la Corte di Giustizia può verificarne la corretta interpretazione.[122]

Con la seconda questione, il giudice del rinvio ha chiesto: se il trasferimento di un richiedente asilo con gravi problemi di salute può essere impedito anche in assenza di carenze sistemiche nello Stato membro competente, sulla base del rischio di violazione dell'articolo 4 della Carta, che impone il divieto di trattamenti inumani o degradanti. La Corte risponde in modo affermativo, ribadendo che l'articolo 4 della Carta ha valore assoluto: vieta ogni forma di trattamento inumano o degradante. Per cui, anche senza carenze sistemiche, il trasferimento non può essere effettuato se esiste un rischio reale e accertato che il richiedente subisca trattamenti inumani o degradanti. Il rischio non riguarda solo il viaggio, ma anche l'effetto duraturo sullo stato di salute dopo il trasferimento. In questo caso la discrezionalità dello Stato membro è limitata dai diritti fondamentali sanciti all'art. 4 della Carta. Il rischio a cui potrebbe essere soggetta la sig.ra C.K. è legato ad un problema individuale e concreto, a differenza delle sentenze NS e ME, in cui i rischi a cui possono essere soggetti gli interessati derivano da mancanze strutturali nello Stato membro di destinazione.

[121] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 47-51.
[122] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 52-54.

Con la terza questione il giudice ha domandato quali obblighi gravano sulle autorità e sui giudici dello Stato membro che deve eseguire il trasferimento, sempre in presenza di un rischio per la salute del richiedente. La Corte ha precisato che le autorità nazionali sono competenti per la maggior parte degli obblighi. Esse devono: accertare se il trasferimento possa determinare per il richiedente un rischio di trattamento vietato dall'articolo 4 della Carta, adottare tutte le precauzioni necessarie a garantire che il trasferimento avvenga in condizioni compatibili con lo stato di salute del soggetto (inclusa, ad esempio, la predisposizione di un'assistenza medica adeguata durante il viaggio e immediatamente dopo l'arrivo) e sospendere l'esecuzione del trasferimento nel caso in cui, nonostante le misure adottate, permanga un rischio concreto di aggravamento grave e irreversibile delle condizioni di salute del richiedente. Inoltre, qualora lo stato di salute non sia suscettibile di miglioramento nel breve termine, oppure se una prolungata sospensione della procedura dovesse comportare un ulteriore peggioramento delle condizioni dell'interessato, lo Stato membro che avrebbe dovuto procedere al trasferimento può decidere, a titolo discrezionale, di farsi carico dell'esame della domanda di protezione internazionale facendo uso della clausola discrezionale prevista all'articolo 17, paragrafo 1, del Regolamento Dublino III.

Infine con la quarta questione, il giudice del rinvio ha chiesto se l'articolo 17, paragrafo 1, del Regolamento Dublino III, letto alla luce dell'articolo 4 della Carta, imponga un obbligo giuridico in capo allo Stato membro di farsi carico della domanda di asilo nei casi in cui il trasferimento determinerebbe un rischio di trattamento inumano o degradante. La Corte ha chiarito che l'articolo 17, paragrafo 1, configura una facoltà discrezionale per lo Stato membro, non un obbligo, e non può essere interpretato nel senso che imponga l'assunzione della competenza per l'esame della domanda in situazioni come quella in esame. Tuttavia, essa ha ribadito che, in presenza di un rischio reale e accertato di violazione dell'articolo 4 della Carta, lo Stato membro non può procedere al trasferimento fino a quando tale rischio non sia stato completamente escluso.[123]

Per quanto riguarda le spese, poiché la presente causa si configura come una questione pregiudiziale sollevata nell'ambito del procedimento principale, spetta al giudice nazionale decidere in merito alle spese processuali tra le parti. Le spese eventualmente

[123] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafi 55-96.

sostenute da soggetti terzi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte non sono rimborsabili.[124]

CAPITOLO II

Le crisi del Sistema di Dublino: le vicende migratorie del 2015

Nello scorso decennio si è verificato un forte aumento dei richiedenti asilo nell'Unione Europea. L'impostazione del Sistema di Dublino non è riuscita a reggere questo importante afflusso, in quanto attribuisce la responsabilità dell'accoglimento dei migranti e la trattazione delle domande di asilo agli Stati situati alle frontiere esterne dell'Unione:

[124] Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a., paragrafo 97.

quali Grecia, Malta, Italia e Ungheria, che non erano strutturalmente attrezzati per far fronte ad un numero così alto di domande di asilo, dando origine a quella che è stata definita la crisi delle frontiere dell'Unione del 2015. La lettura emergenziale della crisi migratoria è stata recepita e rafforzata nell'Agenda Europea sulla Migrazione di maggio 2015 e dalle conclusioni del Consiglio dei Ministri del 9 novembre dello stesso anno.

In questa occasione l'UE non è stata in grado di mantenere adeguati standard di trasparenza e affidabilità della comunicazione dei dati, fornendo informazioni poco attendibili, di conseguenza il quadro statistico sui flussi migratori in questione rimane parziale. Queste lacune hanno reso l'Unione meno solida e più soggetta all'influenza di altri attori statali.

2.1. Cause e contesto geopolitico della crisi migratoria del 2015 (analisi delle cause della crisi migratoria, con riferimento ai conflitti in Medio Oriente e Nord Africa e alle dinamiche socio-economiche globali).

Nel 2011, nell'ambito del fenomeno delle Primavere Arabe, in Siria scoppiarono diverse proteste pacifiche contro il regime autoritario, i manifestanti chiedevano riforme democratiche e lotta alla corruzione. Il presidente Bashar al-Assad represse tali proteste con brutalità, ordinando all'esercito di sparare contro i manifestanti e fare arresti di massa.[125]

La reazione del regime fece crescere ancora di più il mal contento tra la popolazione e l'opposizione si organizza nell'Esercito Siriano Libero (FSA). Il paese si frantumò in diverse fazioni armate: le forze governative ancora fedeli al regime Assad, i ribelli moderati tra cui FSA, jihadisti connessi ad al-Qaeda, ISIS e Curdi siriani (che controllano territori del nord della Siria autonomamente).[126]

Inizialmente il capo dello stato Bashar al-Assad non riusciva a contenere l'avanzata dei ribelli, mentre, nel momento in cui il conflitto si internazionalizza, gli interventi di Russia e Iran cambiarono le sorti della guerra. Diverse potenze straniere si interessarono al conflitto, la Russia e l'Iran agirono a sostegno del regime di Assad, la Russia era motivata dal fatto che la Siria era una storica alleata dell'URSS e l'Iran da ragioni strategiche e

[125] Antonio Missiroli, L'Europa come potenza. Diplomazia, sicurezza e difesa, il Mulino, 2022
[126] Antonio Missiroli, L'Europa come potenza. Diplomazia, sicurezza e difesa, il Mulino, 2022

religiose. Mentre USA, Arabia Saudita e Qatar sostenevano i ribelli moderati e si impegnavano per fermare l'ISIS.

Attualmente il conflitto viene considerato "congelato" in quanto non c'è stata una fine ufficiale della guerra, persistono alcuni scontri localizzati e il territorio è frammentato. Bashar al-Assad, grazie all'aiuto della Russia, dal 2000 al 2024 ha governato circa il 75% del territorio siriano.[127] Subito dopo la sua deposizione, nel dicembre 2024, è stato creato un nuovo governo presieduto da Aḥmad al-Shara', che attualmente governa la maggior parte del territorio siriano.[128]

Sotto il profilo umanitario questa guerra civile si configura come una delle peggiori tragedie del XXI secolo. Milioni di siriani hanno perso il lavoro e l'abitazione, ritrovandosi a vivere in condizioni estreme, spesso privi di accesso a beni primari come cibo e acqua. Di fronte a questa situazione molti non hanno avuto altra scelta se non fuggire nei paesi confinanti, tra cui Turchia, Libano e Giordania.

Dall'inizio della guerra le Nazioni Unite hanno creato programmi di emergenza per sostenere gli sfollati in Libano e Giordania. L'Unione Europea è stata oggetto di critiche per essersi concentrata, dal 2015, eccessivamente sul contenimento dei flussi migratori provenienti dalla Libia, destinando limitate risorse economiche ai programmi di assistenza in Libano e Giordania, nati per sostenere i Siriani in fuga dal loro paese, con un conseguente indebolimento della loro efficacia. Inoltre l'UE ha trascurato gli avvertimenti del Programma Alimentare Mondiale (PAM), l'agenzia delle Nazioni Unite dedicata alla lotta contro la fame nel mondo.[129] L'Unione ribatte affermando che in Libia combatte una guerra contro "i trafficanti di esseri umani e il loro modello di business". Al contempo, rimane come dato di fatto, che diversi sfollati decidono di spostarsi dalla Giordania e dal Libano per dirigersi verso la Turchia, in cerca di cibo. In Turchia si uniscono alla rotta di migranti che, passando dal confine con la Grecia, entrano nell'Unione Europea. A differenza della rotta attraverso la Libia, questa nuova rotta attraverso la Turchia, è percorribile tutto l'anno; non è necessario aspettare i mesi più caldi per avere un mare calmo e facilmente percorribile. La prima crescita esponenziale di richieste di asilo fu registrata a dicembre 2015, prima tra tutti gli stati la Germania che

[127] Antonio Missiroli, L'Europa come potenza. Diplomazia, sicurezza e difesa, il Mulino, 2022
[128] Siria: Assad è caduto, in ISPI, 8 Dicembre 2024, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/siria-assad-e-caduto-193927
[129] R. PARKES, A. PAUWELS, *The EU migration crisis: Getting the numbers right*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, "The crisis in numbers", pag. 1

ne ricevette 1 milione. Questa situazione ha preoccupato gli Stati membri, tanto che alcuni decidono di agire unilateralmente smettendo di registrare i richiedenti asilo e cercando collaborazioni con i paesi di transito.[130]

Nel marzo del 2016, gli Stati membri dell'UE concludono un accordo con Ankara, una tappa determinante per la crisi migratoria.[131] La natura giuridica dalla cosiddetta dichiarazione UE-Turchia del 2016 è stata oggetto di un ampio dibattito istituzionale e dottrinale.[132] Nonostante venga definita come un accordo suoi rimpatri, essa non costituisce formalmente un accordo internazionale firmato dall'Unione Europea, bensì una dichiarazione congiunta. Tuttavia l'applicazione pratica di questa dichiarazione Per esempio l'UE da fondi alla Turchia sulla base di esso come se fosse un patto, nonostante sia solo una dichiarazione. Due cittadini pakistani e un cittadino afgano, successivamente alla firma della dichiarazione UE-Turchia, hanno attraversato la frontiera della Turchia verso la Grecia, giunti nel territorio dell'Unione hanno presentato domanda d'asilo. Nelle loro istanze hanno dichiarato che, un eventuale rimpatrio nel Paese d'origine, li avrebbe esposti al concreto rischio di persecuzione. Considerando che, in applicazione della dichiarazione UE-Turchia, un eventuale rigetto delle loro domande d'asilo avrebbe comportato un rimpatrio in territorio turco, gli interessati hanno deciso di porre ricorsi dinanzi al Tribunale dell'Unione Europea, al fine di contestare la legittimità della dichiarazione UE-Turchia. A loro parere, tale dichiarazione, rappresenterebbe un accordo internazionale, formalmente concluso dal Consiglio europeo, come istituzione operante a nome dell'Unione, con la Turchia. Inoltre, i tre cittadini, ritengono che tale accordo violi le norme del TFUE relative alla conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione.[133] Il Tribunale UE ha rilevato che il comunicato stampa del 18 marzo 2016 presentava alcune imprecisioni circa l'individuazione degli autori della dichiarazione UE-Turchia. Esso attribuiva all'Unione, e non ai suoi Stati membri, la decisione suoi punti d'azione complementari previsti in tale dichiarazione e affermava che fossero i membri del Consiglio europeo ad aver incontrato il loro omologo turco nella riunione che ha dato luogo a tale comunicato stampa. Mentre il Tribunale UE ritiene che gli elementi di prova

[130] R. PARKES, A. PAUWELS, *The EU migration crisis: Getting the numbers right*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, "The crisis in numbers", pag. 1
[131] R. PARKES, A. PAUWELS, *The EU migration crisis: Getting the numbers right*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, "The crisis in numbers", pag. 2

[133] Tribunale dell'Unione europea, Ordinanze del Tribunale nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16 NF, NG e NM / Consiglio europeo, Lussemburgo, 28 febbraio 2017, comunicato stampa n. 19/17
https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019it.pdf

forniti dal Consiglio europeo, relativi alle riunioni condotte tra il 2015 e il 2016, dimostrino come non sia stata l'Unione ha condurre i negoziati con la Turchia, bensì i suoi Stati membri in quanto soggetti di diritto internazionale.[134] Nonostante i negoziati si siano tenuti presso la sede del Consiglio europeo a Bruxelles e le delegazioni abbiano potuto beneficiare del supporto amministrativo fornito dal Segretariato generale del Consiglio.[135]

Di conseguenza il Tribunale UE conclude che, né il Consiglio europeo, né alcuna altra istituzione dell'Unione, abbia deciso di concludere un accordo con il governo Turco. Per cui il Tribunale UE si è dichiarato privo di competenza a conoscere i ricorsi dei tre richiedenti di asilo. Poiché non esiste un atto imputabile a un'istituzione dell'Unione suscettibile di controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 263 TFUE.[136]

Attraverso la dichiarazione UE-Turchia, quest'ultima accetta di intensificare i controlli alle frontiere e di riprendere i migranti dalle isole del Mar Egeo appartenente alla Grecia, in cambio di 3 miliardi di euro in assistenza finanziaria e della promessa da parte dell'UE di riaprire i negoziati per l'abolizione dei visti.[137] Inizialmente l'accordo sembrava funzionare e ad aprile 2016 viene registrato un calo di richieste del 90% mese su mese, e i sostenitori dell'accordo lo celebrano come un trionfo umanitario, che salva i migranti dal prendere rotte pericolose verso l'Europa e offre loro sicurezza più vicino a casa. Ma il successo si rivela temporaneo, nella prima metà del mese seguente, l'Italia registra un aumento del 54% degli arrivi di migranti dal Nord Africa. Per cui, le politiche dell'UE avevano solo modificato la traiettoria dei flussi, senza ridurli realmente. Si intensifica il numero di persone che attraversa la rotta del Mediterraneo Centrale, una delle rotte più difficili e rischiose. Cresce esponenzialmente il numero di migranti morti o dispersi in mare, nei primi cinque mesi del 2016, oltre 2.500 migranti annegano nel Mediterraneo. Al fine di contenere il problema l'Unione estende la sua attività navale nelle acque internazionali del Mediterraneo centrale e modifica gli obiettivi dell'operazione:

[134] Tribunale dell'Unione europea, Ordinanze del Tribunale nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16 NF, NG e NM / Consiglio europeo, Lussemburgo, 28 febbraio 2017, comunicato stampa n. 19/17 https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019it.pdf
[135] Il segretariato generale del Consiglio, In Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea, 31 luglio 2024, https://www.consilium.europa.eu/it/general-secretariat/
[136] Tribunale dell'Unione europea, Ordinanze del Tribunale nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16 NF, NG e NM / Consiglio europeo, Lussemburgo, 28 febbraio 2017, comunicato stampa n. 19/17 https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019it.pdf
[137] R. PARKES, A. PAUWELS, The EU migration crisis: Getting the numbers right, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, "The crisis in numbers", pag. 1

EUNAVFOR MED-Operation Sophia[138], trasformandola da missione militare per contrastare il traffico di esseri umani a missione per il soccorso ai migranti in difficoltà in mare.[139]

Nei mesi successivi sono sorti dubbi sul fatto che l'ondata iniziale di siriani attraverso la Turchia fosse effettivamente legata alle insufficienze dell'assistenza umanitaria destinata ai rifugiati in Giordania e Libano. In seguito, un'indagine condotta da Filippo Grandi, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), tra i richiedenti asilo siriani presenti sulle isole greche ha dimostrato che la maggioranza degli intervistati (almeno il 65%) era giunta direttamente dalla Siria, e solo una piccolissima parte (2 su 670 intervistati) ha dichiarato di aver usufruito dell'assistenza delle Nazioni Unite durante il viaggio. Pertanto, sebbene sia inconfutabile, che il Syria Regional Refugee and Resilience Plan delle Nazioni Unite, che coordina le agenzie umanitarie attive nella regione, fosse gravemente sottofinanziato (ad agosto 2015 aveva ricevuto solo il 37% della richiesta di 4,5 miliardi di dollari), è probabile che ciò non rappresenti la causa determinante dell'aumento dei migranti.[140]

In realtà, l'origine dell'ondata migratoria del biennio 2015-2016, risale al 2011, con l'inizio delle rivolte, della repressione e dell'inasprirsi del conflitto armato in Siria e in Libia, nonché con il caos generato negli Stati falliti dall'Afghanistan all'Africa. Già nel 2010, circa 100.000 migranti irregolari[141], avevano attraversato le frontiere esterne dell'Unione. Secondo i dati di Frontex[142], questa cifra è salita a 140.000 nel 2011, ha raggiunto i 280.000 nel 2014. I numeri hanno continuato a crescere mentre il caos delle Primavere arabe si diffondeva e si consolidava.[143]

[138] EUNAVFOR MED-Operation Sophia è stata la prima operazione militare di sicurezza marittima lanciata dall'Unione europea, che opera nel Mediterraneo centrale. Lo scopo dell'operazione era quello di neutralizzare le consolidate rotte della tratta dei migranti nel Mediterraneo. Si è conclusa nel marzo 2020 ed è stata sostituita da EUNAVFOR MED - Operazione Irini, che è incaricata di svolgere ispezioni sulle imbarcazioni al largo delle coste libiche sospettate di trasportare armi.

[139] R. PARKES, A. PAUWELS, The EU migration crisis: Getting the numbers right, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, "The crisis in numbers", pag. 2

[140] . PARKES, A. PAUWELS, The EU migration crisis: Getting the numbers right, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, "The real timeline", pag. 2

[141] Immigrazione irregolare, termine che comprende sia i "migranti economici" sia individui perseguitati o in fuga da zone di guerra.

[142] Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

[143] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 1

Nonostante questi avvenimenti, il massiccio afflusso di rifugiati in Europa non può essere ricondotto ad una responsabilità diretta dell'Unione Europea. Analogamente, tale responsabilità non può essere attribuita a singole figure politiche, come la cancelliera Angela Merkel, la cui carica era in corso durante il periodo in cui la Germania ha registrato un forte arrivo di migranti. La cancelliera tedesca nel 2015 prese una posizione molto aperta sull'accoglimento dei migranti, sulle motivazioni che la portarono a intraprendere questa decisione si possono formulare diverse ipotesi. La Merkel, insieme al suo stretto collaboratore e Ministro per gli affari Speciali Peter Altmaier, parlò di un "imperativo umanitario". Per intendere una decisione che non era semplicemente una scelta politica o strategica, ma un atto morale inevitabile, dettato dall'urgenza di salvare vite umane e incentivato dalla politica del governo ungherese, che in vista dell'arrivo di richieste di aiuto decide di costruire una recinzione, negando soccorso e collaborazione.[144] Una scelta che lasciò scioccato chi ricordava la rimozione del filo spinato lungo il confine ungherese-austriaco nel maggio 1989, che portò alla liberazione dell'Europa orientale e alla riunificazione della Germania e del continente, in quanto venne percepita come segno di arretramento rispetto agli standard raggiunti.[145]

Si può certamente sostenere che le potenze occidentali si siano ritirate troppo prematuramente dalla Libia dopo l'intervento militare del 2011, e abbiano fallito nel pacificare Afghanistan e Iraq. Tuttavia, queste critiche trascurano la complessità delle dinamiche interne e regionali, la mancanza di coesione nazionale, la strumentalizzazione della religione e la prevalenza degli apparati di sicurezza sulle amministrazioni civili, elementi particolarmente rilevanti nel contesto del mondo arabo.[146]

Nel 2015 vi fu un aumento drastico delle partenze, dalla Siria e dall'Iraq, o dai campi profughi dei paesi limitrofi, mentre l'ISIS consolidava il proprio controllo in quelle aree e, a partire da settembre, la Russia iniziava a bombardare i civili e i moderati. Le partenze verso l'Europa aumentarono anche dall'Eritrea, dal Sudan o dalla Somalia.[147]

---

[144] Migrazioni: Orban rilancia e innalza il primo muro interno all'Ue, in ISPI, 19 ottobre 2015, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-orban-rilancia-e-innalza-il-primo-muro-interno-allue-14013#:~:text=Migrazioni:%20Orban%20rilancia%20e%20innalza%20il%20primo,quindi%20quelli%20di%20Schengen%20per%20evitare%20l'invasion

[145] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 2

[146] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 1

[147] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 2

Al contrario, le bande di trafficanti di esseri umani con i loro modelli operativi e il fatto che l'ISIS controllasse alcune aree nel Medio Oriente[148], hanno quasi certamente avuto un ruolo nell'impennata. Nelle prime fasi del conflitto siriano, le bande che operavano dalla Libia dominavano il mercato, offrendo servizi di contrabbando di alto livello a rifugiati della classe media. Il loro modello di azione è stato, in seguito, gradualmente indebolito dalle restrizioni sui visti imposte da Egitto e Marocco, e la rotta del Mediterraneo centrale si è adattata ad un mercato di massa africano, caratterizzato da imbarcazioni di bassa qualità, le cosiddette "ghost ships". Dopodiché anche i rifugiati provenienti da Eritrea, Sudan e Somalia intensificarono le partenze.[149]

All'incirca nello stesso periodo, a 1.200 km di distanza, in Kosovo, dei criminali trasportavano migranti locali in autobus verso la Germania e la Svezia, dove lavoravano o presentavano false richieste di asilo. Il controllo di questa rotta balcanica è stato successivamente assunto da reti di trafficanti con base in Turchia, che l'hanno resa accessibile anche ai siriani più poveri, sfollati a causa dei combattimenti nel nord del loro Paese. Portando ad un aumento delle richieste di asilo.[150]

I rifugiati, impossibilitati a tornare nel loro paese, guardarono all'Unione Europea come la prossima meta sicura.

2.2. L'impatto asimmetrico della crisi migratoria del 2015 sugli Stati membri dell'UE: la pressione sui paesi di primo ingresso e le conseguenze sui controlli alle frontiere interne.

Durante il periodo della crisi migratoria del 2015 una serie di fattori, riconducibili sia ad elementi statali che istituzionali, hanno contribuito a restituire la percezione di un confine in crisi. Tra questi episodi troviamo: l'Austria che minaccia di reintrodurre i controlli alla frontiera interna sul Brennero, la Francia, la Germania, la Danimarca, la Svezia, l'Ungheria e Slovenia che agiscono e reintroducono i controlli di frontiera e la Germania inizia a rifiutare l'ingresso di migranti irregolari, basandosi sull'inapplicabilità del Regolamento Dublino III in assenza di una domanda d'asilo. Tra altri esempi di episodi che dimostrano una situazione di crisi: i piani di rimpatrio fino a 80.000 migranti la cui

[148] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 2
[149] R. PARKES, A. PAUWELS, The EU migration crisis: Getting the numbers right, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017 "The real timeline" pag. 2
[150] R. PARKES, A. PAUWELS, The EU migration crisis: Getting the numbers right, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017, "The real timeline" pag. 2

richiesta di asilo fosse stata respinta da parte della Svezia e l'intensificazione e sistematizzazione dei controlli interni alla frontiera da parte dell'Olanda.[151] Lo stesso Codice delle frontiere Schengen[152] istituisce la possibilità di un ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne a determinate condizioni, definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'articolo 21 del Codice. Questo articolo è stato introdotto in risposta alla 'prima crisi' del confine europeo nel 2011, quando la Francia ha voluto reintrodurre i controlli alla sua frontiera a seguito del rilascio da parte del governo italiano di permessi di soggiorno temporaneo ai cittadini appartenenti a Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011, data dell'accordo italiano con la Tunisia. Tale permesso permetteva al titolare, munito di un documento di viaggio, di circolare liberamente all'interno dei Paesi dell'Unione europea per un periodo di sei mesi, e non tre, in conformità a quanto previsto dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1995.[153] Per queste ragioni, la risposta istituzionale culminata nella revisione del Codice frontiere Schengen nel 2013, ha previsto la possibilità di reintrodurre temporaneamente i controlli alle frontiere interne come misura eccezionale, in presenza di gravi difficoltà nella gestione delle frontiere esterne comuni.[154]

Ugualmente, la prassi in vigore nel 2015, riflette una condizione di confine in crisi, sulla base di due considerazioni. Da un lato, l'atteggiamento poco incisivo del legislatore dell'UE nel definire criteri chiari di necessità e proporzionalità per la reiterazione delle misure prese dagli Stati, che non ha esercitato un controllo rigoroso sull'uso prolungato dei controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri. Nell'esaminare le prassi adottate da Germania e Austria, che hanno introdotto maggiori strumenti di registrazione per avere una visione chiara di chi attraversa i loro confini, la Commissione si è limitata a una valutazione marginale. Essa ha, di fatto, accettato senza riserve che un flusso notevolmente elevato di persone prive di documenti o non registrate, potesse configurare

[151] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Episodi: elementi (statali e istituzionali) rivelatori di un confine a sua volta 'in crisi'", pag. 656
https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2016_I_009_Francesca_Ippolito_00045.pdf
[152] Il codice delle Frontiere Schengen, mira a rafforzare la resilienza dello spazio Schengen a gravi minacce quali l'immigrazione irregolare, le emergenze di sanità pubblica e la strumentalizzazione delle persone migranti, adattando di conseguenza le norme. L'ultima modifica è avvenuta con il Regolamento (UE) 2024/1717.
[153] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016 "Episodi: elementi (statali e istituzionali) rivelatori di un confine a sua volta 'in crisi'", pag. 656

[154] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Episodi: elementi (statali e istituzionali) rivelatori di un confine a sua volta 'in crisi'", pag. 657

una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna sufficiente a giustificare la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, insieme al timore che tra i richiedenti asilo potessero esserci potenziali estremisti.[155] Congiuntamente esiste il rischio di un uso distorto dei controlli interni, come evidenziato nella giurisprudenza *Adil*. Il signor Adil, cittadino marocchino, era stato fermato dalla polizia tedesca mentre viaggiava in pullman dalla Spagna verso la Germania. Durante un controllo effettuato all'interno del territorio tedesco, vicino al confine, è emerso che non aveva documenti validi per soggiornare in Germania. Egli è stato quindi arrestato e condannato per soggiorno illegale.[156] La questione giuridica sollevata alla Corte riguardava la compatibilità tra controlli della polizia svolti vicino al confine, come quello che ha coinvolto Adil, e i controlli di frontiera vietati dal Codice frontiere Schengen.[157] Una sentenza importante perché distingue chiaramente i controlli di polizia legittimi da quelli che, di fatto, aggirano il divieto di controlli alle frontiere interne e ricorda agli Stati membri che non possono usare i controlli di polizia come mezzo per reinserire controlli di frontiera.[158]

In questo senso, la percezione di un confine istituzionalmente in crisi deriva dall'incapacità strutturale di garantire la tenuta della frontiera esterna, a causa di carenze nei sistemi di sorveglianza, identificazione e registrazione dei migranti irregolari. Queste lacune contribuiscono a innescare movimenti secondari ritenuti inaccettabili, tali da spingere gli Stati membri a reintrodurre i controlli interni.[159] L'UE si è esposta al rischio che l'insufficiente tenuta delle frontiere esterne, avrebbe potuto indurre la Commissione a presentare la proposta di reintrodurre i controlli alle frontiere, ai sensi dell'ex art. 26, par. 2 del Codice frontiere Schengen. Secondo quanto previsto al punto 4 della raccomandazione del Consiglio del 1° dicembre 2016, tale proposta avrebbe potuto superare la disposizione di legge che consente l'estensione dei controlli solo in caso di

[155] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Episodi: elementi (statali e istituzionali) rivelatori di un confine a sua volta 'in crisi'", pag. 657
[156] Corte di Giustizia, 19 luglio 2012, causa C-278/12 PPU, paragrafi 21-23. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0278
[157] Corte di Giustizia, 19 luglio 2012, causa C-278/12 PPU, paragrafo 1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0278
[158] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Episodi: elementi (statali e istituzionali) rivelatori di un confine a sua volta 'in crisi'", pag. 657
[159] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Episodi: elementi (statali e istituzionali) rivelatori di un confine a sua volta 'in crisi'", pag. 657

non tenuta dell'intero spazio Schengen, legittimando una proroga fino a due anni della reintroduzione temporanea dei controlli interni da parte di diversi Stati membri.[160]

La Repubblica Ellenica rappresenta un caso emblematico, tra gli Stati membri collocati al confine esterno dell'Unione Europea che evidenziano carenze nella gestione delle frontiere. Durante al crisi dei confini dell'UE risultava inadempiente rispetto ad alcuni obblighi derivanti dal diritto internazionale. Fatto accertato dalle indagini della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, attraverso la sentenza "M.S.S. v. Belgium and Greece"[161] del 2011, ha appurato che la Grecia non garantiva condizioni conformi ai diritti fondamentali dei richiedenti asilo, determinando la sospensione, da parte di altre giurisdizioni dell'UE, dei trasferimenti verso il territorio greco ai sensi del Regolamento di Dublino. Nel gennaio 2015, la situazione cambia grazie all'insediamento dell'esecutivo guidato da Alexis Tsipras, espressione della coalizione tra il partito di sinistra SYRIZA e il partito di orientamento nazional-conservatore e populista ANEL. Il nuovo governo ha segnato un cambiamento di indirizzo, manifestando l'intenzione di conformarsi a determinati obblighi internazionali, disponendo la sospensione dei rimpatri nei paesi d'origine per soggetti vulnerabili che, pur non avendo formalizzato una domanda d'asilo, rientravano in categorie meritevoli di protezione.[162]

Inoltre, in maniera inaspettata, Atene ha evitato di attivare i meccanismi di assistenza emergenziale dell'Unione. Tale scelta può essere interpretata come un tentativo politico di sollecitare una revisione delle politiche europee in materia di asilo, in particolare di quelle che impongono a un numero ristretto di Stati membri, tra cui la stessa Grecia, l'onere sproporzionato del controllo delle frontiere esterne dell'Unione, senza un'adeguata distribuzione delle responsabilità tra tutti gli Stati membri.[163]

Allo stesso tempo, è ipotizzabile che il governo greco abbia anche strumentalizzato la crisi migratoria come leva negoziale, al fine di ottenere maggiori risorse economiche da parte dell'UE per fronteggiare l'impatto sociale e finanziario dell'afflusso migratorio, e per guadagnare un margine di manovra più ampio nei negoziati con le istituzioni europee

[160] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Episodi: elementi (statali e istituzionali) rivelatori di un confine a sua volta 'in crisi'", pag. 658
[161] CEDU, 21 Gennaio 2011, causa of M.S.S. v. Belgium and Greece
[162] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 3
[163] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 3

e internazionali, riguardanti la gestione del programma di assistenza economica nell'ambito dell'area euro.[164]

Figure politiche come la Cancelliera Merkel riconobbero che gli stati membri dell'UE in cui i rifugiati si insediavano per primi, in particolare la Grecia, non potevano essere lasciati soli ad affrontare un afflusso massiccio di nuovi arrivati. Questa decisione, per la Germania, fu anche parte di un tentativo di riformare la sua immagine, danneggiata dalla politica di austerità imposta ad Atene, promossa dalla stessa Germania dopo la crisi del debito greco del 2010. Perseguendo l'obiettivo di riqualificazione dell'immagine, il quotidiano Bild, molto influente, lanciò una campagna intitolata "#welcomerefugees", per ricostruire la reputazione della Germania tra i membri dell'UE. Inoltre, nel 2014, la cancelliera aveva descritto la Germania come Einwanderungsland, un paese di immigrazione e diversità, per contrastare le tendenze demografiche negative e il calo della forza lavoro.[165]

All'inizio del 2015, l'Ufficio Federale per la Migrazione e i Rifugiati (BAMF), agenzia del Ministero degli Interni tedesco, decise di semplificare le procedure per i richiedenti asilo provenienti da Siria, Iraq ed Eritrea. Il 21 agosto, smise ufficialmente di applicare la regola che prevedeva il rimpatrio dei siriani verso il primo paese d'ingresso.[166] Da quel momento, la Germania aprì le porte ai rifugiati senza che fosse necessario registrarsi prima nel paese di primo arrivo, facilitando così l'ottenimento dell'asilo per siriani, iracheni ed eritrei. Anche in questo caso, le motivazioni erano diverse. Il BAMF aveva subito tagli legati all'austerità e, a causa delle sue risorse limitate, si era accumulato un consistente arretrato nella gestione delle domande di asilo. Considerando il grave peggioramento della situazione in Siria, Iraq e eritrea, le richieste di asilo dei cittadini di questi Paesi apparivano difficilmente contestabili. Inoltre, i costi elevati, l'inefficienza e talvolta l'illegalità delle espulsioni rendevano impraticabile qualsiasi altra strategia. Di fatto, il BAMF formalizzò una realtà che già da anni era in atto. Già nell'agosto 2016, il Ministro dell'Interno Thomas de Maizière stimava che entro la fine dell'anno sarebbero arrivati in Germania circa 800.000 migranti, mentre altri pronosticavano fino a un

[164] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 3
[165] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 2
[166] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016
"Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 2

milione.[167] Nel momento in cui l'Unione Europea ha contraddetto i propri principi accettando di rimandare i rifugiati in Turchia le critiche non hanno risparmiato anche Angela Merkel. La quale ha negoziato l'accordo con il Primo Ministro turco e ha fissato un tetto al numero di rifugiati siriani che potevano essere reinsediati nell'UE, pur avendo ripetutamente rifiutato l'idea di un'"Obergrenze", limite massimo, nel proprio paese.[168]

Infine i 28 stati membri dell'UE sono riusciti a raggiungere un compromesso per preservare un'idea di unità, come fecero durante le guerre jugoslave, in cui si cercava di dare un'immagine di Europa unita nonostante le divergenze interne. Hanno deciso di seguire la linea introdotta dalla Cancelliera tedesca Merkel, ridimensionando alcune delle sue concessioni verso la Turchia, per far sì che tutti gli Stati membri fossero d'accordo. Tuttavia, non sono scomparse le differenze in materia migratoria, che dividono gli Stati membri dell'UE e i paesi balcanici, alcuni dei quali sono anche candidati all'ingresso nell'Unione. Anzi, esse rafforzano le divisioni emerse negli anni: troviamo governi pro-austerità e paesi colpiti dalla crisi dell'euro; governi che si oppongono al dominio energetico della Russia in Europa e quelli che invece ambiscono a legami più stretti.[169]

2.3. L'inefficienza del Sistema di Dublino di fronte alla crisi e la trasformazione della governance delle frontiere.

L'Unione Europea ha compiuto diversi errori rilevanti nella gestione della crisi migratoria. In primo luogo, nonostante le agenzie e le istituzioni dell'UE come Frontex e la Direzione Generale Affari Interni, fossero consapevoli del crescente numero di arrivi ben prima del 2015, non fu elaborata alcuna strategia.[170]

[167] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Causes: A bundle of micro- and macro-decisions" pag. 2
[168] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Conclusion: Will Merkel survive?" pag. 3
[169] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Conclusion: Will Merkel survive?" pag. 4

[170] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 2

Alla domanda sul motivo per cui l'UE non avesse previsto l'imminente crisi migratoria, Thomas de Maiziére, all'epoca Ministro dell'Interno tedesco, ha risposto che non poteva "fare più cose insieme".[171]

Il compito di elaborare una strategia efficace spettava al Consiglio Europeo, che negli ultimi anni ha assunto un ruolo politico sempre più centrale nell'orientare le scelte dell'Unione. Questa evoluzione riflette una tendenza verso un rafforzamento dell'approccio intergovernativo, che ha sempre affiancato il metodo comunitario[172], senza però sostituirlo, in favore della salvaguardia della sovranità nazionale. Prevaleva l'idea che accentrando le decisioni nel Consiglio Europeo si potesse ottenere una maggiore rapidità ed efficienza. Tuttavia, gli sviluppi successivi hanno dimostrato il contrario. Con l'intensificarsi della crisi, il Consiglio Europeo ha cominciato a riunirsi con crescente frequenza, convocando vertici ordinari e straordinari che talvolta hanno anticipato o addirittura aggirato il Consiglio dei Ministri, causando un sovraccarico decisionale.[173]

Per un periodo prolungato, la politica migratoria dell'Unione è rimasta frammentaria, modellata su una realtà in cui i flussi migratori erano quantitativamente più limitati. Nonostante l'abolizione delle frontiere interne in concomitanza con la fine della Guerra Fredda, l'esigenza di sorvegliare le frontiere esterne, i conflitti nei Balcani, l'invecchiamento demografico europeo e le tragedie dei rifugiati deceduti nel tentativo di attraversare il Mediterraneo, avrebbero dovuto rappresentare segnali chiari della necessità di una politica efficace in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere.[174] Diverse organizzazioni internazionali, tra cui l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, e ONG come Amnesty International[175] e Human Rights Watch**[176],** da anni

[171] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 2
[172]Il metodo comunitario è un approccio all'integrazione europea che prevede il graduale trasferimento della sovranità a organismi sovranazionali, spesso attraverso la creazione di comunità settoriali come la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Questo metodo si basa sulla condivisione di interessi concreti e sulla costruzione di fiducia reciproca attraverso la cooperazione pratica.
[173] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 2

[174] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 2
[175] Amnesty International, un'organizzazione internazionale non governativa impegnata nella tutela dei diritti umani. Fondata nel 1961, si concentra sulla protezione delle persone da abusi come torture, esecuzioni extragiudiziali e detenzioni arbitrarie. L'organizzazione si distingue per le sue campagne di sensibilizzazione, il lavoro di ricerca e attività di advocacy mirate a influenzare governi e istituzioni affinché rispettino i diritti fondamentali.
[176] Human Rights Watch (HRW), un'organizzazione internazionale non governativa che opera a livello globale per la difesa e la promozione dei diritti umani. Attraverso indagini, ricerca e pubblicazione di rapporti sulle violazioni, HRW

sollecitavano l'UE a sviluppare una politica che garantisse vie di accesso sicure per i rifugiati, persone che "hanno il diritto di avere diritti"[177]. [178]

Il Regolamento di Dublino costituisce la principale via di cooperazione tra gli Stati membri in materia di asilo; ma la sua applicazione ha mostrato significative criticità strutturali all'interno dello stesso Regolamento, generando squilibri nella gestione condivisa dei richiedenti protezione internazionale. Tale Regolamento impone agli Stati di primo ingresso, principalmente quelli situati alle frontiere esterne dell'Unione, come Grecia, Italia e Spagna, l'obbligo di registrare i migranti e di esaminare le richieste di asilo, al fine di evitare che i richiedenti possano presentare istanze in più di uno Stato membro. Anche la cosiddetta "periferia esterna" è stata coinvolta nei meccanismi di controllo dei flussi, attraverso accordi di riammissione stipulati tra l'UE (o singoli Stati membri) e Paesi terzi confinanti, in base ai quali tali Paesi si impegnano a riaccogliere propri cittadini o cittadini di Paesi terzi entrati irregolarmente nell'Unione attraverso il loro territorio, in cambio di assistenza finanziaria.[179]

Questi accordi hanno conferito all'UE l'illusione di una duplice protezione delle frontiere, visione che è stata smentita quando i governi delle periferie interne ed esterne hanno smesso di essere in grado, o disposti, a collaborare. In quanto gli Stati membri dell'Unione Europea che costituiscono le principali porte di ingresso nel territorio dell'Unione presentano fragilità strutturali, sia in termini di capacità economica sia per quanto riguarda le risorse amministrative e il personale preposto alla gestione delle procedure d'asilo.[180]

Per far fronte a tali carenze, è stato istituito il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)[181], con l'obiettivo di potenziare le strutture di accoglienza e migliorare l'assistenza giuridica destinata ai richiedenti protezione internazionale. In parallelo, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) ha fornito supporto nelle attività di identificazione

si impegna a esercitare pressione su governi, aziende e altri soggetti influenti per favorire il rispetto dei diritti fondamentali.

[177] Hannah Arendt, Le Origini del Totalitarismo, 1951

[178] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 2

[179] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 2-3

[180] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 3

[181] Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l33078&frontOfficeSuffix=%2F)

e registrazione nei punti di primo ingresso. Tuttavia, entrambi gli strumenti si sono rivelati limitati sia in termini di dotazione finanziaria, sia per le loro competenze troppo limitate.[182]

Il 15 dicembre 2015, la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa per trasformare Frontex in una vera e propria Guardia costiera e di frontiera europea.[183] Tale proposta è stata accolta con urgenza, il Regolamento (UE) 2016/1624 è stato adottato il 14 settembre 2016 ed è entrato in vigore l'11 ottobre 2016, istituendo ufficialmente la Guardia di frontiera e costiera europea, integrando e rafforzando Frontex. Il regolamento ha determinato un'inversione di prospettiva rispetto ai tre concetti cardine del "pacchetto frontiere"[184]: vulnerabilità, solidarietà e libertà. Così come le risposte immediate alla crisi alle frontiere, anche questa proposta della Commissione presentata a dicembre, come soluzione strutturale e di lungo periodo, conferma una visione centrata sulla permanente instabilità del confine, piuttosto che sulla sua gestione in chiave di garanzia dei diritti.[185]

Il primo rovesciamento concettuale tratta l'argomento della vulnerabilità. La Commissione europea propone di trasformare Frontex in una Guardia costiera e di frontiera completamente europea, questo rappresenta un tentativo di completare il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen[186], fondamentale per garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri, per monitorare l'applicazione dell'acquis di Schengen e le condizioni necessarie per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne. In tale contesto, l'introduzione della valutazione obbligatoria della vulnerabilità delle frontiere esterne da parte degli Stati membri, si configura come un aspetto cruciale. Sebbene sia fatta salva la possibilità di richiedere ed adottare l'art. 26 del Codice

[182] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "The EU's mistakes: Outsourcing" pag. 3
[183] Proposta di Regolamento COM(2015) 671 final del 15 Dicembre 2015, sull'istituzione di una Guardia di frontiera e costiera europea e che abroga il Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, il Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio e la Decisione 2005/267/CE del Consiglio.
[184] Il c.d. "pacchetto frontiere" è stato presentato dalla Commissione europea il 15 dicembre 2015, include una serie di proposte nel tentativo di offrire una risposta efficace alla difficile situazione del sistema di gestione delle frontiere europee messo a dura prova dalla "crisi dei rifugiati" e dalla minaccia di attacchi terroristici. (F. GATTA, "Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?", Eurojus, 2016).
[185] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Stasimi: il rovesciamento concettuale nel 'pacchetto frontiere' dei tre argomenti fondanti: vulnerabilità, solidarietà e libertà", pag. 658
[186] Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32022R0922)

Schengen[187], la proposta della Commissione mira ad istituire delle valutazioni regolari ed obbligatorie della vulnerabilità nel controllo della frontiera esterna da parte di uno o più Stati, tramite funzionari di collegamento distaccati negli Stati membri con frontiere a rischio, con pieno accesso ai sistemi di informazione nazionali e ritrasmissione delle informazioni all'Agenzia. Questa valutazione ha l'obiettivo di individuare carenze strutturali e operative nei controlli di frontiera, anche in vista di potenziali crisi migratorie. Qualora venga riscontrata l'incapacità di uno Stato membro di garantire un controllo adeguato, la proposta prevede l'attivazione di misure correttive imposte direttamente dall'Agenzia o, in ultima istanza, un intervento coercitivo deciso dalla Commissione.[188]

Questa innovazione concettuale segna un primo cambiamento semantico nella definizione di "vulnerabilità", che dal criterio di protezione nel diritto internazionale viene trasferita, in modo problematico, allo Stato. Tradizionalmente, la vulnerabilità è vista come base per l'instaurazione di obblighi positivi a carico degli Stati, a favore di individui in situazioni svantaggiate, come richiedenti asilo, minori o persone in difficoltà economica, al fine di promuovere una forma di eguaglianza sostanziale. Al contrario, nella proposta attuale, è lo Stato stesso a essere considerato vulnerabile, creando il paradosso che ciò potrebbe giustificare un aumento dei poteri coercitivi dell'Unione, senza però rafforzare le protezioni per i soggetti più deboli presenti nel suo territorio.[189]

Tale impostazione risulta ancora più controversa considerando la giurisprudenza della Corte europea riguardante i diritti dell'uomo, la quale ha riconosciuto ai richiedenti asilo, che si trovano alle frontiere dello Stato vulnerabile, lo status di "gruppo vulnerabile" ai sensi dell'art. 3 CEDU. Ciò ha comportato un conseguente abbassamento della soglia di gravità necessaria per identificare trattamenti inumani o degradanti. In altre parole, nella stessa frontiera definita "vulnerabile" perché presenta di criticità sistemiche, si

[187] Art. 26: criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne. Qualora uno Stato membro decida, come extrema ratio, di ripristinare temporaneamente il controllo di frontiera a una o più delle sue frontiere interne o su parti delle stesse o decida di prorogare tale ripristino ai sensi dell'articolo 25 o dell'articolo 28, paragrafo 1, esso valuta fino a che punto tale misura possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e valuta la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia. Nell'effettuare tale valutazione, lo Stato membro tiene conto in particolare delle seguenti considerazioni: a) il probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata; b) l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne. (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/ita)

[188] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.1 Primo rovesciamento concettuale: l'argomento della vulnerabilità", pag. 658

[189] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.1 Primo rovesciamento concettuale: l'argomento della vulnerabilità", pag. 658

manifestano anche vulnerabilità individuali che richiederebbero una protezione maggiore, piuttosto che una risposta improntata esclusivamente sulla sicurezza.[190]

Infine, si solleva un ulteriore interrogativo di rilievo giuridico: classificare uno Stato membro come "vulnerabile" quando non riesce a controllare efficacemente le sue frontiere esterne, significa attribuire il concetto di vulnerabilità ad un'entità statale, e non più soltanto alle persone. C'è il timore che, così facendo, si possa implicitamente cambiare il significato di questo termine anche a livello giuridico. Il concetto di vulnerabilità non verrebbe più affiancato ad una condizione che richiede protezione per le persone, ma una situazione di debolezza dello sato che giustificherebbe poteri eccezionali, interventi esterni o restrizioni. Per cui l'attenzione si sposterebbe sulla tutela dell'apparato statale, piuttosto che sul rafforzamento dei diritti dei diritti e della protezione delle persone più fragili, con conseguenze meno favorevoli rispetto all'ampiezza della protezione di individui come migranti e richiedenti asilo.[191]

Questo rovesciamento di significato viene aggravato dal fatto che le Istituzioni europee con potere legislativo usano poco e non in modo specifico il concetto di vulnerabilità. Ad esempio, nella Direttiva di accoglienza 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che regola il trattamento dei richiedenti asilo, non si dà una definizione giuridica chiara ed esplicita dei soggetti considerati "vulnerabili". Lo stesso viene fatto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che evita di trasformare il concetto di vulnerabilità in un principio giuridico generale, limitandosi a valutarlo nel contesto specifico di ogni caso.[192]

Il secondo cambiamento concettuale evidenziato nella proposta di riforma dell'Agenzia Frontex da parte della Commissione europea riguarda la reinterpretazione del principio di solidarietà, come stabilito dall'articolo 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che rappresenta la base della cooperazione nel controllo delle frontiere esterne. La proposta riformula questo principio in una prospettiva che privilegia la dimensione statale, concentrandosi sulla ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e, in parte, anche nei confronti dei Paesi terzi di origine e transito dei migranti;

[190] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.1 Primo rovesciamento concettuale: l'argomento della vulnerabilità", pag. 659
[191] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.1 Primo rovesciamento concettuale: l'argomento della vulnerabilità", pag. 659
[192] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.1 Primo rovesciamento concettuale: l'argomento della vulnerabilità", pag. 658-659

piuttosto che, in modo non esente da obiezioni, sulla salvaguardia dei soggetti vulnerabili coinvolti nei flussi migratori.[193]

Si propone un modello di solidarietà obbligatoria, progettato per affrontare le inefficienze del sistema attuale, che si fonda invece sul contributo volontario degli Stati membri per fornire risorse umane e materiali a Frontex. L'intento è di garantire una risposta più efficace e tempestiva alle situazioni di pressione alle frontiere, migliorando il coordinamento tra le autorità nazionali e l'Agenzia. Tuttavia, si osserva che questa innovazione è meno radicale di quanto possa apparire: le operazioni di Frontex sono già principalmente pianificate sulla base di analisi dei rischi effettuate dalla Divisione operativa, piuttosto che su considerazioni degli Stati membri. In effetti, un meccanismo parziale di solidarietà obbligatoria era già stato introdotto con la riforma del 2011, che imponeva agli Stati membri di fornire risorse e personale per le missioni dei Rapid Border Intervention Teams (RABIT), che rispondono appunto a situazioni di sollecitazioni urgenti ed eccezionali, specie in caso di afflusso massiccio alle frontiere esterne di cittadini di Paesi terzi che tentano di entrare illegalmente nel territorio di tale Stato membro. In tali situazioni l'Agenzia è legittimata ad inviare, su richiesta degli Stati e per un periodo limitato, una o più squadre europee di guardie di frontiera nel territorio dello Stato membro richiedente per la durata necessaria.[194]

Un aspetto più innovativo, ma anche problematico, della proposta, è la facoltà concessa alla Commissione europea di disporre unilateralmente il dispiegamento di squadre della Guardia costiera e di frontiera europea nel territorio di uno Stato membro, senza necessità di consenso da parte di quest'ultimo, qualora le carenze nella gestione delle frontiere mettano a rischio il funzionamento dello spazio Schengen.[195] Tale misura solleva forti perplessità in merito alla sua compatibilità con il diritto primario dell'UE, in particolare, con il combinato disposto dell'art. 72 TFUE secondo cui il Titolo V del TFUE "non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna"; e l'art. 4, par. 2, del

[193] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.2 Secondo rovesciamento concettuale: la solidarietà", pag. 660
[194] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.2 Secondo rovesciamento concettuale: la solidarietà", pag. 660

[195] Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=it).

Trattato sull'Unione europea (TUE) ai sensi del quale l'Unione rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale.[196]

Se la tutela dell'ordine pubblico rimane una competenza esclusiva degli Stati membri, risulta difficile giustificare un intervento dell'Unione Europea che incida sui poteri coercitivi o di controllo del territorio degli Stati stessi, ad esempio attraverso l'invio delle squadre della guardia costiera e di frontiera europea sul territorio nazionale senza una richiesta esplicita da parte dello Stato interessato.[197]

La nozione di solidarietà accolta nella proposta dimostra un'impostazione marcatamente Stato-centrica, in quanto si limita a prevedere che la nuova Agenzia, nello svolgimento delle operazioni alle frontiere e nell'assistenza agli Stati membri, "tenga in considerazione che alcune situazioni potrebbero implicare emergenze umanitarie e salvataggi in mare", senza tuttavia assegnare centralità alla tutela effettiva dei diritti individuali.[198] A conferma dell'assenza di una visione individuo-centrica della solidarietà, si segnala anche la mancanza di una riflessione nell'ambito delle responsabilità dell'Agenzia nell'esercizio del proprio mandato e sull'esigenza di predisporre meccanismi di controllo effettivi e coerenti con gli standard dei diritti umani. Il mandato, nella proposta, appare ampliato e rafforzato. Il Mediatore Europeo aveva indicato nella sua raccomandazione, formulata a conclusione di un'indagine e accolta dal Parlamento Europeo, che auspicava l'introduzione di uno specifico meccanismo di denuncia individuale contro le violazioni dei diritti durante le operazioni condotte da Frontex.[199] La proposta prevede che tali denunce siano comunque trattate internamente dalla stessa Agenzia, attraverso un organismo dedicato e una procedura amministrativa specifica. In ogni caso, resta ferma la possibilità di ricorrere ad altri rimedi di natura giudiziale.[200]

Inoltre i profili di responsabilità risultano ancora indefiniti. Questo rappresenta un'altra occasione mancata per dare concreta attuazione a una concezione della solidarietà

[196] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.2 Secondo rovesciamento concettuale: la solidarietà", pag. 660-661
[197] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.2 Secondo rovesciamento concettuale: la solidarietà", pag. 661
[198] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.2 Secondo rovesciamento concettuale: la solidarietà", pag. 660
[199] Relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex (https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/it/52465).
[200] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.2 Secondo rovesciamento concettuale: la solidarietà", pag. 661

centrata sull'individuo. In tale prospettiva, si sarebbe potuto procedere prevedendo esplicitamente una responsabilità congiunta tra l'Agenzia (ovvero all'Unione, sulla base della responsabilità delle organizzazioni internazionali per i danni causati dai loro organi o agenti nell'esercizio delle funzioni, ai sensi dell'art. 340, par. 2 TFUE) e lo Stato membro, nei casi in cui l'atto illecito fosse direttamente imputabile all'Agenzia per le sue attività di coordinamento. Ugualmente significativa, in termini di tutela centrata sull'individuo, sarebbe stata l'introduzione di una chiara definizione della responsabilità condivisa tra Stato membro e Agenzia (ovvero all'Unione nel suo complesso) per atti in cui la violazione di diritti fondamentali sia materialmente riconducibile allo Stato, ma realizzata nell'ambito di attività coordinate, dirette o controllate dall'Agenzia. In modo ancora più evidente nel caso in cui l'intervento delle guardie di frontiera europee si traduca in un'esautorazione della volontà dello Stato membro "ospitante", si potrebbe perfino ipotizzare una responsabilità primaria in capo alla nuova Agenzia, e quindi all'Unione, invece che allo Stato membro.[201] Per esempio, con la sentenza WS e a. / Frontex, il Tribunale dell'UE respinge il ricorso di WS e gli altri ricorrenti che chiedono il risarcimento e dichiara che sono condannati a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).[202] Nel caso WS e altri c. Frontex il Tribunale ha applicato il criterio della competenza per stabilire se vi fosse un nesso causale tra la condotta di Frontex e i danni lamentati dai ricorrenti. I giudici hanno respinto il ricorso perché le decisioni in materia di concessione della protezione internazionale e di rimpatrio rientrano tra le competenze esclusive degli Stati membri. Frontex non ha il potere di incidere su tali scelte, ma, secondo il Tribunale, si limita ad assistere e supportare le autorità statali nella realizzazione delle operazioni di rimpatrio.[203]

L'ultimo rovesciamento concettuale concerne la libertà di circolazione. Questo cambiamento semantico nelle argomentazioni alla base della proposta della Commissione si trova nella concettualizzazione del legame indissolubile tra libertà e sicurezza, interpretandolo come una difesa contro l'altro, l'ignoto. Questa visione era tipica del Consiglio europeo, mentre la Commissione sia nelle conclusioni di Tampere che nel

[201] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.2 Secondo rovesciamento concettuale: la solidarietà", pag. 661-662
[202] Tribunale dell'Unione Europea, 6 settembre 2023, causa T-600/21 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300518).
[203] F. PASSARINI, Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l'azione per danni nel caso WS e altri c. Frontex, Eurojus, 2023, "3.2. Il mancato accertamento della illiceità della condotta di Frontex", pag. 78

Programma dell'Aia[204], si era invece proposta di normare la politica di immigrazione in modo centrato sull'individuo e basato sui diritti, rendendo la promozione dei diritti dei migranti uno degli obiettivi principali dichiarati di ogni aspetto della politica europea riguardante le migrazioni. Attraverso questa proposta di riforma per Frontex, la Commissione sembra tornare a un'idea di sicurezza che si concentra principalmente sullo Stato, trascurando l'individuo e ignorando completamente un approccio di "sicurezza umana" che era stato sostenuto nei dibattiti all'interno delle Nazioni Unite e menzionato nel Trattato costituzionale non ratificato.[205]

La proposta di modifica dell'articolo 7 del Codice Schengen, che prevede l'istituzione di controlli sistematici alle frontiere esterne sia in entrata che in uscita per tutte le persone, compresi coloro che hanno il diritto di libera circolazione secondo il diritto dell'Unione (ossia i cittadini dell'Unione e i loro familiari non comunitari), sembra sollevare problematiche concettuali in relazione alla libertà di circolazione. Poiché non si limita più a verificare l'autenticità e la validità dei documenti di viaggio, che è l'unico controllo possibile ad oggi per i cittadini UE, ma si occupa anche di verificare che tali persone non rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, attraverso i riscontri nei database nazionali e Sistema d'informazione Schengen[206] e Interpol, e tramite controlli degli identificatori biometrici (immagine del volto e impronte digitali). In ogni caso il sistema di informazione Schengen non può essere utilizzato per negare l'ingresso ai cittadini europei, le nuove normative sembrano orientate principalmente alla cattura di individui potenzialmente arrestabili, che potrebbero essere soggette a arresto per sospetti legati a un addestramento per attività terroristiche.[207] Di conseguenza, si assisterebbe a una trasformazione della natura delle banche dati: da sistemi di reporting a strumenti di indagine, sollevando anche questioni di proporzionalità rispetto alla libertà di circolazione. Secondo il diritto dell'unione Europea ogni limitazione a un diritto fondamentale, come la libertà di circolazione, deve rispettare il principio di proporzionalità, che prevede tre condizioni: idoneità, in quanto la misura deve essere

[204] Il Programma dell'Aia, un piano pluriennale dell'Unione Europea, adottato nel 2004, che definisce le priorità per rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei successivi cinque anni.
[205] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.3 Terzo rovesciamento concettuale: la libertà (di circolazione)", pag. 662-663
[206] Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è un sistema di condivisione di informazioni per compensare i controlli di frontiera ed è lo strumento di cooperazione più efficace per le autorità di frontiera, di immigrazione, di polizia, doganali e giudiziarie dell'UE e dei paesi associati Schengen.
[207] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.3 Terzo rovesciamento concettuale: la libertà (di circolazione)", pag. 663

adeguata a raggiungere un determinato obiettivo, per esempio garantire la sicurezza pubblica. Una condizione di necessità, non devono esserci alternative meno restrittive, e di proporzionalità in senso stretto, per cui il vantaggio pubblico deve superare l'impatto negativo sui diritti individuali.[208]

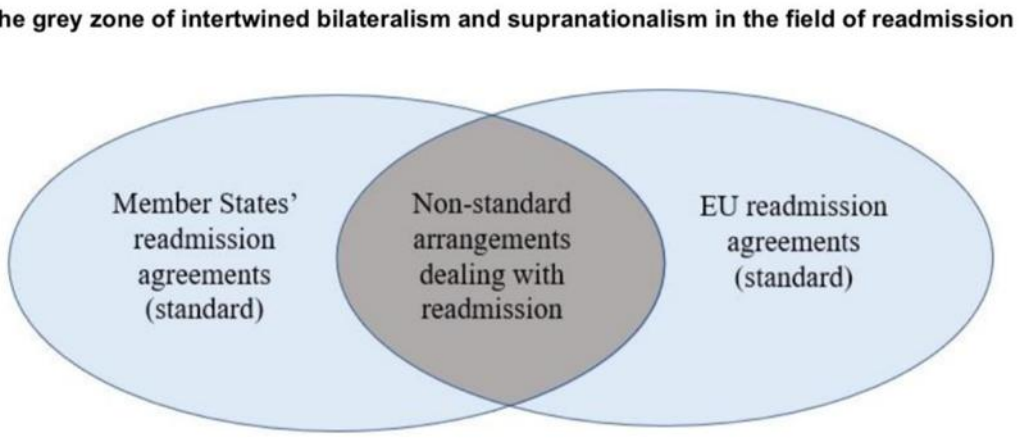
Nel 2016 l'argomento della proporzionalità rispetto alla libertà di circolazione ha recentemente assunto un ruolo cruciale nelle conclusioni dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, che sono state seguite dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Tali conclusioni vennero presentate il 6 ottobre 2015 nelle cause riunite C 443/14 e C 444/14 (Kreis Warendorf c. Ibrahim Alo e Amira Osso c. Regione di Hannover)[209]. Nello specifico l'Avvocato ha affrontato la questione della libertà di circolazione per i beneficiari di protezione sussidiaria all'interno di uno Stato membro dell'Unione Europea. Ibrahim Alo e Amira Osso, cittadini siriani beneficiari di protezione sussidiaria in Germania, si sono visti imporre dalle autorità tedesche l'obbligo di risiedere in specifiche aree geografiche, condizione legata alla percezione di prestazioni sociali. Villalón ha sostenuto che la "libertà di circolazione" prevista dall'Articolo 33 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio comprende, non solo il diritto di spostarsi liberamente all'interno di uno Stato membro, ma anche la libertà di scegliere il luogo di residenza. Pertanto, l'imposizione di un obbligo di residenza in una determinata area costituisce una restrizione a tale libertà. Sulla base di queste considerazioni la misura nazionale, presa dalla Germania, può essere considerata accettabile solo in circostanze specifiche che giustifichino seri motivi legati alla politica migratoria e all'integrazione. In situazioni di evidenti tensioni sociali, dove l'ordine pubblico è compromesso dalla presenza di un numero elevato di beneficiari di protezione internazionale che ricevono prestazioni sociali.[210]

[208] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.3 Terzo rovesciamento concettuale: la libertà (di circolazione)", pag. 663
[209] Conclusioni dell'avvocato Generale Pedro Cruz Villalón, 6 Ottobre 2015, cause riunite C-443/14 e C-444/14 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CC0443)
[210] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "IV.3 Terzo rovesciamento concettuale: la libertà (di circolazione)", pag. 663-664

2.4. Le strategie degli stati membri per il controllo delle frontiere e la gestione dei flussi migratori: restrizioni alle politiche di asilo, accordi con paesi terzi e esternalizzazione delle frontiere attraverso centri di accoglienza nei paesi di transito.

In risposta all'aumento del numero di richiedenti asilo in Europa e delle vittime nel Mediterraneo, l'Unione Europea ha stipulato accordi di riammissione, volti a disciplinare forme di cooperazione amministrativa per il rimpatrio dei cittadini di Paesi Terzi che si trovano irregolarmente sul territorio degli stati membri dell'UE. Tali meccanismi non sempre hanno assunto la forma di veri e propri accordi internazionali formalizzati, la prassi più recente ha privilegiato modalità semplificate di cooperazione: scambi diretti tra forze di polizia e amministrazioni nazionali, memorandum d'intesa o intese bilaterali, nonché un utilizzo strumentale di altre politiche dell'Unione, prima fra tutte quella di cooperazione allo sviluppo. Queste forme di cooperazione meno tradizionali sono

riconducibili allo slogan: “more for more”, secondo cui una maggiore cooperazione con l’Unione porta maggiori benefici per i Paesi Terzi.[211]



[212]

Nel giugno 2015 l’Unione Europea ha elaborato una nuova iniziativa in materia di politica migratoria: Agenda Europea sulla Migrazione (EAM). Un quadro strategico che rappresenta un tentativo di migliorare la gestione della migrazione, andando così a integrare l’Approccio Globale alla Migrazione e Mobilità (GAMM)[213] del 2005. Entrambi gli strumenti politici hanno come obiettivi il rafforzamento della gestione delle frontiere e della migrazione, la protezione e il salvataggio delle vite umane, la lotta alla migrazione irregolare, la tratta di esseri umani e il traffico dei migranti, l’uso degli aiuti allo sviluppo per affrontare le cause profonde della migrazione e il rafforzamento dei diritti dei migranti e dei collegamenti positivi che esistono tra migrazione e sviluppo.[214] Il GAMM non si configura solo come una strategia, ma anche come un metodo operativo, fondato sull’integrazione di dialoghi sia regionali che sub-regionali e su processi di

[211] F. CASOLARI, L’interazione tra accordi internazionali dell’Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell’immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, “L’approccio flessibile adottato dall’UE nel contrasto all’immigrazione irregolare ed il suo impatto sugli accordi (formali e non) degli Stati membri”, pag. 17

[212] A partire dal 2005, l’approccio dell’Unione rispetto al contrasto dell’immigrazione irregolare ha cominciato, seppur gradualmente, a differenziarsi, introducendo, accanto agli accordi e clausole di riammissione, forme meno strutturate e più flessibili di cooperazione con i Paesi terzi. (F. CASOLARI, F. CASOLARI, L’interazione tra accordi internazionali dell’Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell’immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, pag. 17)

[213] L'approccio globale alla migrazione (GAM) è stato introdotto per la prima volta dal Consiglio europeo nel dicembre 2005 (COM (2007) 247) e successivamente ampliato nel 2007 e nel 2008. Questo ha fornito un quadro di riferimento per la cooperazione dell'Unione Europea con i Paesi terzi riguardo alla migrazione e all'asilo.

[214] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, Pag. 16

cooperazione intersettoriale.[215] Questi processi coinvolgono anche politiche dell'azione esterna dell'UE, come la politica di vicinato. In questo contesto le risorse utilizzate non si limitano agli strumenti giuridici dell'Unione, come: accordi di facilitazione dei visti, accordi di riammissione, direttive sulla migrazione legale e irregolare, ma includono anche strumenti politici, come: assistenza operativa, programmi di capacity building e supporto a progetti specifici. In considerazione delle sfide attuali e future, l'Agenda Europea sulla Migrazione, si è evoluta in un quadro strategico più ambizioso: il Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo, adottato nel 2024.[216]

Nel giugno 2016, la Commissione Europea ha introdotto un nuovo strumento politico: il "Partnership Framework"[217]. Esso si basa su accordi mirati e flessibili con paesi terzi di origine e di transito dei migranti. L'UE, per incentivare la collaborazione di questi Paesi, utilizza una combinazione di incentivi positivi e negativi: da un lato sostegni economici ed investimenti se si instaura una cooperazione tra l'Unione e lo Stato esterno, dall'altro pressioni politiche e possibilità di ridurre gli aiuti, se non c'è sinergia.[218] Le iniziative di politica migratoria che si basano su questo partenariato rappresentano un rafforzamento della combinazione tra concessioni finanziarie e politiche in cambio della dissuasione e contenimento dei migranti nei paesi terzi, oltre ai rimpatri sia forzati che volontari. Un'attenzione particolare è stata data alle iniziative che mirano a regolare la migrazione verso la Grecia attraverso la Turchia e verso l'Italia tramite la Libia e altri paesi nordafricani.[219]

In tale contesto, il primo accordo stipulato tra l'Unione Europea e un Paese terzo è rappresentato dalla Dichiarazione UE–Turchia. Gli obiettivi principali di questo accordo consistono nel fermare gli arrivi irregolari dalla Turchia verso la Grecia e nel rimpatriare

[215] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "L'approccio flessibile adottato dall'UE nel contrasto all'immigrazione irregolare ed il suo impatto sugli accordi (formali e non) degli Stati membri", pag. 18

[216] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "L'approccio flessibile adottato dall'UE nel contrasto all'immigrazione irregolare ed il suo impatto sugli accordi (formali e non) degli Stati membri", pag. 18

[217] Un insieme sia di azioni a breve termine, che di strategie a lungo termine, lanciate dall'Unione Europea con l'obiettivo di gestire i flussi migratori attraverso la cooperazione con Paesi terzi.

[218] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, Pag. 16

[219] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017,Pag. 16

"tutti i nuovi migranti irregolari"[220]. A tal fine, la Turchia si impegna a prevenire l'apertura di nuove rotte di migranti verso l'UE, sia terrestri che marittime, unitamente a riammettere sul proprio territorio tutti i migranti e rifugiati le cui domande d'asilo siano state respinte o che non abbiano presentato domanda. In cambio l'Unione Europea provvede a riallocare i rifugiati siriani presenti nei campi profughi in Turchia, secondo il principio di reciprocità "uno a uno", un rifugiato regolarmente accolto per ogni migrante irregolare rimpatriato.[221] L'obiettivo iniziale era fornire 18.000 ricollocamenti, con la possibilità di arrivare fino a 54.000 posti su base volontaria in caso di necessità. Parallelamente i leader europei hanno concordato un finanziamento pari a tre miliardi di euro per istituire un Fondo per i Rifugiati in Turchia, destinato a sostenere i rifugiati e migliorarne la condizioni umanitarie, attraverso progetti in ambiti come sanità, istruzione, infrastrutture, alimentazione e altri bisogni fondamentali; con un impegno di altri tre miliardi di euro da erogarsi nel 2018, subordinatamente all'utilizzo integrale dei fondi iniziali.[222] Infine, l'UE si è impegnata a abolire l'obbligo del visto per i cittadini turchi nella zona Schengen e di "rilanciare" i negoziati per l'adesione della Turchia all'Unione Europea.[223]

I leader europei hanno definito l'Accordo UE-Turchia come un punto di svolta significativo e un cambiamento radicale tra le politiche europee per contrastare la migrazione irregolare verso l'Europa. A seguito dell'entrata in vigore si è verificato un calo significativo della migrazione via mare attraverso il Mar Egeo: con 20.638 arrivi dopo il 20 marzo 2016, su un totale di 172.885 persone nel 2016. In applicazione dell'accordo, 1.187 persone sono state deportate dalla Grecia verso la Turchia, prevalentemente cittadini pakistani, insieme a 95 siriani.[224]

Questo processo di esternalizzazione di politiche migratorie ha finito per avvantaggiare diversi paesi esterni della periferia dell'UE, alcuni dei quali hanno standard lontani da quelli dell'Unione, molti sono retti da regimi autoritari, poco inclini a tutelare i diritti

[220] Insieme dei migranti che a partire dalla data in vigore dell'Accordo UE-Turchia tentano di entrare in modo illegale nell'Unione Europea attraverso la Grecia, partendo dalla Turchia.
[221] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Turkey Agreement" Pag. 16
[222] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Turkey Agreement" Pag. 16
[223] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Turkey Agreement" Pag. 16-17
[224] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Turkey Agreement" Pag. 17

fondamentali sia della propria popolazione sia dei migranti. Si incorre così nel rischio che tali Paesi utilizzino i flussi migratori come strumento di pressione politica e negoziale. Un esempio emblematico è il caso della Libia: il colonnello Mu'ammar Gheddafi ricevette sostegno economico e riconoscimento internazionale in cambio dell'impegno a contenere i flussi migratori verso l'Europa. Tuttavia, l'Unione Europea non disponeva di strumenti efficaci per verificare il rispetto dei diritti umani e le condizioni di vita dei migranti trattenuti in Libia.[225]

Un caso analogo si è verificato in Turchia, il paese ospita oltre due milioni di rifugiati e la maggior parte si trovano in condizioni di estrema precarietà. Il governo turco ha sfruttato per ottenere concessioni politiche e aiuti finanziari dall'Unione Europea, anche adottando, tra il 2015 e il 2016, tattiche di pressione che includevano la minaccia di sospendere il controllo delle proprie frontiere marittime. Le autorità turche sono state anche accusate di tollerare, se non favorire, l'attività di reti dei trafficanti che approfittavano della vulnerabilità dei rifugiati. Nonostante la conclusione dell'accordo tra UE e Turchia nel 2016 permangono dubbi sulla capacità e volontà del governo turco di rispettare gli impegni assunti, in particolare per quanto riguarda il trattamento dignitoso dei rifugiati.[226]

Più in generale, l'accordo con la Turchia ha evidenziato una contraddizione strutturale nella politica estera dell'Unione Europea: ha imposto condizioni tecniche e strutturali però, allo stesso tempo, ha ignorato la progressiva deriva autoritaria del regime di Recep Tayyip Erdoğan, il governo turco ha adottato misure repressive nei confronti dell'opposizione liberale, ha epurato il settore pubblico e ha riacceso il conflitto con la minoranza curda. Dunque l'accordo UE-Turchia solleva dubbi sulla coerenza dell'Unione con i propri principi fondativi, in particolare in materia di diritti umani, democrazia e stato.[227]

Dopo i cittadini siriani, i richiedenti asilo di origine afghana rappresentano il secondo gruppo di richiedenti asilo più numeroso all'interno dell'Unione Europea. Tuttavia, la

[225] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Europe's quandary" pag. 3
[226] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Europe's quandary" pag. 3

[227] A. LE GLOANNEC, Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016, "Europe's quandary" pag. 3

loro percentuale di accoglimento è significativamente più bassa e il numero di richieste respinte è più elevato perché hanno una percentuale di accettazione decisamente inferiore.[228] Per aumentare la velocità e il volume dei rimpatri, l'Unione Europea ha siglato con il governo afghano il documento di cooperazione: EU–Afghanistan 'joint way forward', il 5 ottobre 2016[229]. Sul piano giuridico l' EU–Afghanistan si classifica come un intesa politica non vincolante, in quanto non adottata secondo le procedure degli accordi internazionali dell'UE. Tale dichiarazione congiunta ha continuato ad essere attuata nonostante il Paese stesse attraversando una grave crisi economica e un periodo di sicurezza precaria, causate dalla presenza dei Talebani, povertà estrema e disoccupazione.[230] In questo periodo circa un milione di cittadini afghani hanno fatto ritorno in patria sia da ingressi o soggiorni irregolari in EU, sia deportati da Pakistan e Iran. Nel rispetto dell'accordo 'joint way forward', tutti cittadini afghani presenti illegalmente sul territorio dell'Unione verranno rimpatriati anche contro la volontà della persona, inclusi anche i minori non accompagnati che possono essere rimpatriati in "strutture di accoglienza e cura adeguate" se le loro famiglie non possono essere rintracciate. Non è stato posto un tetto massimo al numero di persone che possono essere deportate, ma il fatto che si sia pianificato di stabilire un terminal specifico all'aeroporto di Kabul dedicato al rimpatrio mostra che l'UE si aspetta rimpatri su larga scala, l'Accordo prevede la possibilità di coordinare deportazioni da più paesi UE contemporaneamente attraverso voli Frontex. Le prime deportazioni sono avvenute subito dopo la firma dell'Accordo, a metà dicembre 2016 due voli dalla Germania e dalla Svezia hanno rimpatriato un totale di 56 afghani.[231]

Diversamente dall'Accordo stipulato tra l'UE e la Turchia, il patto con l'Afghanistan non prevede alcuna liberalizzazione di visti, né offre significativi benefici finanziari o forme rilevanti di sostegno allo sviluppo. Al contrario, questa intesa si inquadra in termini di "solidarietà, determinazione e sforzi collettivi" tra l'UE e l'Afghanistan, in linea con le priorità del Partnership Framework, senza essere esplicitamente parte di tale iniziativa.[232]

---

[228] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Afghanistan 'Joint Way Forward" Pag. 17
[229] Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, Cfr. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jmcd_-_english_version_signed_26apr2021.pdf
[230] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Afghanistan 'Joint Way Forward" Pag. 18
[231] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Afghanistan 'Joint Way Forward" Pag. 18
[232] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Afghanistan 'Joint Way Forward" Pag. 18

Allo stesso modo, permane il fatto che l'accordo sia stato annunciato durante a una grande conferenza dei donatori ospitata a Bruxelles nell'ottobre 2016. Conferenza in cui l'Unione Europea ha promesso 1,5 miliardi di dollari all'anno destinati allo sviluppo dello stato afghano, dal 2016 al 2020. Si ipotizza che questi due accordi siano collegati in quanto l'Afghanistan dipende fortemente dagli aiuti esterni e, come suggerito da un memorandum dell'UE trapelato nel marzo 2016, nel quale si affermava che l'assistenza allo sviluppo sarebbe stata resa "sensibile alla migrazione".[233]

Accordi come quello con l'Afghanistan, che inducono al rimpatrio forzato su larga scala verso paesi caratterizzati da instabilità e conflitti armati, solleva problematiche in termini di sicurezza sia a breve che a lungo termine. Oltre ai rischi diretti per la sicurezza personale dei rimpatriati, tra cui persecuzioni, rapimenti, condanne sociali e gravi difficoltà economiche, il ritorno massiccio di cittadini afghani in patria potrebbe accentuare tensioni interne, alimentare nuovi conflitti e provocare ulteriori flussi migratori versoi paesi confinanti e l'Europa. In tal senso, accordi di questo genere mettono in luce una tensione strutturale all'interno dell'approccio europeo alla migrazione: da un alto l'intento dichiarato di voler affrontarne le cause profonde tramite interventi di sviluppo, dall'altro la contemporanea adozione di politiche incentrate sul contenimento e alla dissuasione dei movimenti migratori. Questa contraddizione rischia di compromettere l'efficacia degli interventi di sviluppo e minare alla stabilità nelle aree di origine della migrazione.[234]

Da oltre un decennio una delle principali preoccupazioni dell'Unione Europea in materia di immigrazione è rappresentata dagli attraversamenti marittimi di migranti provenienti, principalmente dalla Libia e altri paesi del Nord Africa, verso l'Italia e Malta. L'attenzione politica e mediatica si è intensificata dal 2014, inseguito all'significativo sia di attraversamenti che di decessi nel Mediterraneo centrale. Alla fine del 2016, l'Italia aveva assunto la posizione detenuta precedentemente dalla Grecia, come principale paese di approdo nell'UE. Il numero complessivo di migranti e rifugiati africani in territorio Europeo aveva superato quello congiunto di cittadini siriani e afghani.[235]

[233] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Afghanistan 'Joint Way Forward" Pag. 18
[234] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU–Afghanistan 'Joint Way Forward" Pag. 18
[235] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 19

In risposta a questi flussi migratori attraverso vie marittime l'UE ha introdotto una serie di strumenti politici multilivello. Nell'ambito dell'Approccio Globale alla Migrazione e alla Mobilità (GAMM), sono stati istituiti i processi regionali di Rabat nel 2006[236] e di Khartoum nel 2014[237], rispettivamente per gestire i flussi migratori verso la Spagna attraverso il Marocco e l'Africa occidentale, e quelli provenienti dal corno d'Africa verso l'Europa attraverso il Nord Africa. Sebbene entrambi i processi si concentrino su sviluppo e protezione, il loro principale obiettivo è la gestione della migrazione, il controllo delle frontiere e la lotta contro il traffico di esseri umani.[238] La tensione tra approcci fondati sullo sviluppo per la riduzione della migrazione e strategie di contenimento, controllo e rimpatrio è emersa con chiarezza anche in occasione del Vertice di La Valletta sulla Migrazione tra l'UE e l'Africa. Tenutosi a Malta nel novembre 2015 a Malta, in tale sede si sono riuniti i leader dell'UE e di 35 paesi africani per adottare una dichiarazione politica congiunta e un piano d'azione articolato da finanziare attraverso l'istituzione del Fondo Fiduciario d'Emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF)[239], per garantire stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato in Africa.[240] La dimensione strategica del Vertice di La Valletta è riconducibile anche al massiccio afflusso di rifugiati dalla Turchia alla Grecia nel corso del 2015, dopo vari tentativi vani dell'UE di attuare una risposta coordinata alla crisi del Mar Egeo, il Vertice Valletta ha rappresentato un'opportunità per riaffermare coesione e capacità d'azione comune dell'unione nel contesto migratorio. Nonostante ciò, l'accordo e il fondo d'emergenza sono stati oggetto di critiche da parte dell'Unione Africana, che ha giudicato inadeguate le risorse messe a disposizione, soprattutto in considerazione dei tre miliardi promessi alla Turchia per iniziative analoghe. In risposta, l'UE ha successivamente

[236] Processo euro-africano su migrazione e sviluppo, stipulato tra la Commissione europea e la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale 2006 (ECOWAS). (IOM: https://www.iom.int/euro-african-dialogue-migration-and-development-rabat-process)

[237] Processo stipulato tra la Commissione dell'Unione Africana e la Commissione europea, durante la IV Conferenza ministeriale euro-africana tenutasi a Roma il 27 e 28 novembre del 2014. (A. MORONE, Il processo di Khartoum: l'Italia e l'Europa contro le migrazioni, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_286_morone__2015.pdf) (IOM: https://www.iom.int/eu-horn-africa-migration-route-initiative-khartoum-process)

[238] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 19

[239] Commissione europea, 20 ottobre 2015, C(2015) 7293 final, che istituisce il Fondo Fiduciario d'Emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF). Esso ha erogato 5 miliardi di euro per 26 paesi beneficiari, divisi in tre regioni dell'Africa: Africa settentrionale, Corno d'Africa e regione del Sahel e Lago Ciad. (Cfr. https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/eu-trust-fund-africa/) (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:98e950f2-ff60-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF)

[240] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 19

aumentato il valore complessivo dell'EUTF a 2,4 miliardi di euro e ha avviato una serie di strumenti negoziali e politici con i paesi africani di transito e di origine, con l'obiettivo di rafforzare la capacità migratoria.[241] Le attività del Fondo sono state successivamente integrate nel Partnership Framework dell'UE in materia di migrazione, individuando come paesi prioritari: Niger, Nigeria, Senegal, Mali ed Etiopia. Tra i principali esiti vi è un accordo di rimpatrio con il Mali[242], concluso nel dicembre 2016, e apparentemente, vincolato alla persistenza dell'assistenza dello sviluppo da parte dell'Unione Europea. Altri interventi si concentrano nella zona transfrontaliera di Etiopia, Kenya, Somalia e Sudan, considerata un'area strategica per i flussi migratori di transito. Risultati aggiuntivi includono il lancio, nel dicembre 2016, di un'iniziativa congiunta tra il Fondo Fiduciario di emergenza dell'Unione Europea per l'Africa e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)[243], volta a rafforzare la protezione dei migranti bloccati nei paesi africani e a promuovere programmi di ritorno volontario assistito e reintegrazione nei paesi d'origine.[244]

Le iniziative politiche promosse nell'Ambito del Fondo Fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa e il Partnership Framework si inseriscono in continuità con gli strumenti bilaterali già esistenti previsti dall'Approccio Globale alla Migrazione e Mobilità (GAMM), in particolare i Moblity Partnerships e le Agende Comuni su Migrazione e Mobilità (CAMM). [245]

I Moblity Partnerships sono formalizzati mediante dichiarazioni congiunte tra la Commissione Europea, alcuni stati membri e un Paese terzo. Essi sono concepiti come "pacchetti di mobilità" che forniscono un quadro generale per la gestione dei flussi migratori, riunendo le opportunità offerte sia dagli Stati Membri sia dall'Unione, nel

[241] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20
[242] L'11 dicembre 2016 l'Unione Europea e il governo del Mali hanno firmato una dichiarazione congiunta incentrata sulla lotta alle cause profonde della migrazione e sul rafforzamento della cooperazione per il rimpatrio dei migranti irregolari che non hanno ottenuto lo status di rifugiato nell'UE. La dichiarazione è stata firmata dal ministro degli Esteri olandese, Bert Koenders, a nome di Federica Mogherini, dopo una visita a Bamako, la capitale del Mali. ("*L'UE firma un accordo con il Mali nell'ambito del quadro di partenariato",* in Ecre, 16 dicembre 2016, https://ecre.org/eu-signs-deal-with-mali-as-part-of-partnership-framework/)
[243] Iniziativa congiunta UE-OIM per la protezione e il reinserimento dei migranti, lanciata dall'UE per sostenere gli sforzi dei paesi partner in Africa, attraverso l'EUTF e contributi da Germania (48 milioni di euro) e Italia (22 milioni di euro). (EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration: one year on, in SEAE, 19 dicembre 2017, https://www.eeas.europa.eu/node/37478_en)
[244] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20
[245] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20

rispetto delle rispettive competenze.[246] A tali dichiarazioni si accompagna l'implementazione di progetti operativi concordati o già in fase di attuazione. La natura giuridica dei Moblity Partnerships è politica e la Commissione evidenzia come essi non possano incidere sul potere di trattativa né dell'Unione né degli Stati Membri[247], per tanto non costituiscono accordi giuridicamente vincolanti secondo il diritto internazionale. Per quanto riguarda le politiche di riammissione, i Moblity Partnerships possono includere impegni specifici da parte del Pease terzo, come la riammissione dei propri cittadini o, in casi definiti, anche di cittadini di Paesi terzi o apolidi. Ad oggi, l'Unione ha siglato nove Moblity Partnerships con Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Capo Verde, Georgia, Giordania, Marocco, Moldavia e Tunisia.[248]

Mentre le Agende Comuni su Migrazione e Mobilità (CAMM) rappresentano una forma alternativa di cooperazione politica. Anch'esse consistono in dichiarazioni congiunte, finora stipulate con Etiopia[249], Nigeria[250] e India[251], con l'obiettivo di definire linee comune d'azione in materia migratoria. A differenza dei Moblity Partnerships, la CAMM si caratterizzano per un minor grado di approfondimento della cooperazione, giustificato dalla reticenza di una delle parti ad assumere obblighi più stringenti. Le agende richiamano l'esigenza di migliorare la rapidità e l'efficienza delle procedure di riammissione mediante la conclusione di accordi bilaterali.[252]

Sia i Moblity Partnerships che le CAMM, pur favorendo l'adozione di accordi di riammissione, contribuiscono indirettamente alla formalizzazione della politica

[246] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20
[247] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20
[248] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20
[249] Nel 2016 l'Unione Europea e l'Etiopia hanno firmato l'UE-Ethiopia Strategic Engagement, con cui entrambe le parti si impegnano in una stretta cooperazione nei settori di sicurezza regionale, commercio e immigrazione. (EU-ETHIOPIA Relations, in SEAE, febbraio 2019, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_ethiopia_0.pdf)
[250] Dichiarazione congiunta sull'Agenda Comune su Migrazione e Mobilità tra la Repubblica della Nigeria e l'Unione Europea e i suoi Stati membri 3 settembre 2014. Cfr. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11745-2014-REV-1/en/pdf
[251] Dichiarazione congiunta sull'Agenda Comune su Migrazione e Mobilità tra l'India e l'Unione Europea e i suoi Stati membri, 30/03/2016. Cfr. https://www.consilium.europa.eu/media/23674/20160329-joint-declaration-camm.pdf
[252] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20

migratoria a livello sovranazionale, rafforzando l'autorità dell'unione rispetto agli Stati membri.[253]

A fronte di questi sviluppi, nei più recenti strumenti politici dell'UE sulla migrazione, emerge una tendenza complessiva: l'esplicita subordinazione dell'avvio di ulteriori forme di cooperazione al conseguimento preliminare degli obiettivi dell'Unione Europea in materia di controllo delle frontiere esterne e di rimpatrio dei migranti. In altri termini, come afferma la Commissione europea con rifermento al rinnovato impegno per i rimpatri dei richiedenti asilo respinti, "l'UE sta mobilitando tutte le politiche rilevanti, tra cui la politica estera, gli aiuti allo sviluppo e il commercio, per incentivare i nostri partner a cooperare sui rimpatri, sulla base di un principio di più per più".[254] Questo principio di condizionalità era stato inizialmente introdotto nell'ambito della revisione della Politica Europea di Vicinato (2011) per premiare i progressi democratici e le riforme interne, viene oggi configurato come strumento di condizionalità volto a contenere e dissuadere i flussi migratori irregolari provenienti dall'Africa, dall'asia e dal Medio Oriente verso l'Europa.[255]

Questa fitta rete di accordi e strumenti, costruita tanto dagli Stati membri quanto dall'Unione Europea con i paesi terzi, ha generato un quadro normativo e politico fortemente complesso e frammentato. È in questo contesto che emergono sovrapposizioni, duplicazioni e potenziali conflitti tra i diversi strumenti in campo, soprattutto in considerazione della mancanza di un chiaro coordinamento tra i livelli nazionale e sovranazionale.[256]

Per quanto riguarda il contesto dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG), incluso il settore migratorio, si applicano le regole generali sulla conclusione di accordi da parte degli Stati membri.[257] Tuttavia, il Protocollo n. 23, allegato ai Trattati,

[253] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20
[254] European Commission: Fact Sheet: The European Union's cooperation with Africa on migration. 9 novembre 2016, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_en.htm
[255] N. NYBERG SØRENSEN, N. KLEIST, H. LUCHT, Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017, "The EU Emergency Trust Fund for Africa" Pag. 20-21
[256] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Conclusioni", pag. 25-28
[257] Il quadro normativo che disciplina l'interazione tra gli accordi internazionali stipulati da paesi membri con Paesi terzi e il diritto dell'Unione Europea, si fonda in via generale, sul principio di leale collaborazione. Un principio di

rappresenta un'importante eccezione. Esso stabilisce che: «[l]e disposizioni sulle misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne di cui all'articolo 77, paragrafo 2, lettera b)), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto dell'Unione e gli altri accordi internazionali pertinenti».[258] Tale clausola non deroga al principio generale secondo cui gli Stati membri devono sempre rispettare il diritto dell'Unione, sia nell'esercizio delle loro competenze nazionali, sia nella conclusione di accordi internazionali. Per cui, la clausola introduce un limite al meccanismo di pre-emption[259] e richiede di verificare concretamente se esista davvero un'incompatibilità con il diritto dell'Unione, in quanto non è sufficiente un semplice rischio di contrasto teorico.[260] Questo approccio si basa sull'idea che gli stati debbano poter controllare efficacemente le proprie frontiere esterne, come riconosciuto anche dall'art. 4, par. 2, TUE, che considera la sicurezza nazionale una funzione fondamentale degli Stati membri.[261]

---

natura costituzionale sancito all'art. 4, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea (TUE), che impone ad ogni Stato membro l'obbligo di adottare tutte le misure possibili per garantire il rispetto e l'attuazione degli obblighi derivanti dai trattati, e di astenersi da comportamenti che possano compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione. Una specifica declinazione di questo principio è esplicitata all'art. 351 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che regola il rapporto tra il diritto dell'Unione e dli obblighi internazionali preesistenti degli Stati Membri. I primi due paragrafi di tale disposizione sono noti come "clausola di compatibilità", prevendono che gli obblighi derivanti da convenzioni internazionali concluse da Stati Membri con Paesi terzi prima della loro adesione all'UE non siano pregiudicate dal diritto dell'Unione. Nella misura in cui tali accordi risultino incompatibili con i Trattati, gli Stati interessati sono tenuti ad adottare le misure necessarie per rimuovere tali incompatibilità, anche mediante un'eventuale assistenza degli altri Stati membri. Inoltre la Corte di Giustizia ha chiarito che il primo paragrafo dell'Art. 351 TFUE ha lo scopo di evitare che l'adesione di uno stato all'Unione Europea comporti la violazione di obblighi internazionali già assunti, la cui inosservanza potrebbe esporli a responsabilità per illecito. Mentre la giurisprudenza più recente ha enfatizzato il secondo paragrafo di tale articolo, rafforzando il primato del diritto dell'Unione in confronto al rispetto formale degli obblighi internazionali pregressi. Sulla base di controversie relative alla compatibilità tra la disciplina dell'Unione in materia di libera circolazione dei capitali e alcuni accordi bilaterali stipulati da Stati Membri, come l'Austria e la Svezia: la Corte ha introdotto una rilettura restrittiva della clausola di compatibilità. Si è adottato un approccio rigoroso, chiedendo agli Stati Membri di intervenire preventivamente, anche in assenza di un conflitto concreto, per evitare qualsiasi rischio di potenziale incompatibilità con il diritto dell'Unione.
Il principio di leale cooperazione, combinato al primato del diritto dell'Unione, costituisce la base giuridica applicabile ai rapporti tra accordi internazionali degli Stati Membri e il diritto dell'Unione.

[258] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 8

[259] Il principio secondo cui, quando l'UE esercita una sua competenza, gli Stati membri non possono legiferare nello stesso ambito, o lo possono fare solo entro i limiti posti dal diritto dell'Unione.

[260] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 8

[261] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 9

L'articolo 79 del TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, disciplina la politica dell'Unione Europea in materia di immigrazione, inclusa la riammissione. A differenza dell'art. 77, par. 2, TFUE, il 79 non rientra direttamente nel campo di applicazione del Protocollo n. 23.[262] Tuttavia, la prassi successiva all'entrata in vigore del Trattato ha mostrato una tendenza ad estendere l'approccio più flessibile del Protocollo, già previsto per altri ambiti dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG), anche alla riammissione. Un esempio significativo è rappresentato dal Programma di Stoccolma (2010)[263], che riconosce agli stati membri la possibilità di concludere accordi bilaterali, a condizione che non siano in contrasto con il diritto dell'Unione. Anche se inizialmente tale apertura era molto ampia, la Corte di Giustizia ha successivamente ristretto questo margine, in particolare nel contesto del diritto internazionale privato.[264] Nonostante queste restrizioni, gli accordi bilaterali conclusi da Stati membri continuano ad avere effetti sulle politiche migratorie esterne dell'UE, tanto che, nel settore della riammissione si può parlare di una competenza condivisa tra Unione e Stati Membri. Inoltre, già prima del Trattato di Lisbona, il Consiglio "Giustizia e Affari Interni"[265] aveva affermato che la riammissione non era competenza esclusiva dell'Unione. Gli Stati Membri possono concludere accordi bilaterali nei seguenti casi: in assenza di un accordo dell'Ue o di un mandato negoziale, dopo la conclusione di un accordo UE, se quest'ultimo contiene solo norme generali e vi è bisogno di disposizioni più dettagliate, e a patto che l'accordo bilaterale non contrasti quelli già firmati dall'Unione.[266]

Gli Stati restano comunque liberi di adottare protocolli attuativi, che servono a precisare le modalità di esecuzione degli accordi UE. L'efficacia di questi protocolli dipende dalla notifica preventiva ad un comitato misto di riammissione, composto da rappresentanti dell'UE e dello Stato terzo. Questo conferma che la capacità degli stati di negoziare in

[262] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 9

[263] Cfr. Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini, GUUE C 115, del 4 maggio 2010, p. 1 ss. (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF)

[264] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 9-10

[265] Durante la 2184ª sessione del Consiglio "Giustizia e Affari Interni", con riferimento ai problemi connessi alle ripercussioni dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sui futuri accordi di riammissione.

[266] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 10

autonomia non è illimitata, ma è regolata direttamente dagli stessi accordi UE. Gli Stati hanno comunque la libertà di concludere accordi bilaterali con Paesi terzi con cui l'Unione non ha ancora firmato un accordo in materia.[267]

A questo schema generale fanno eccezione l'accordo con la Federazione russa e con l'Albania.[268] Attualmente la cooperazione in materia tra UE e Russia[269] è sospesa a causa della guerra Ucraina-Russia e l'applicazione dell'accordo è, di fatto, congelata.[270] Mentre, per quanto riguarda l'Albania, l'Accordo[271] è molto ampio, prevede che le sue disposizioni prevalgano automaticamente su qualsiasi accordo bilaterale degli Stati Membri, anche in assenza di un conflitto effettivo, purché riguardino lo stesso oggetto e include anche accordi futuri tra Stati Membri e l'Albania. Tale l'accordo lascia comunque la possibilità di concludere protocolli attuativi, il che indica che non si tratta di un'esclusione totale della capacità negoziale degli Stati Membri. La clausola di prevalenza[272] deve quindi intendersi applicabile solo in presenza di una reale incompatibilità.[273]

Il coordinamento tra gli accordi dell'UE e quelli degli Stati Membri è garantito attraverso i comitati misti di riammissione[274], previsti dai singoli accordi. Il corretto funzionamento

---

[267] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 11

[268] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 11

[269] Accordo di riammissione fra la Federazione russa e la Comunità europea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 129/40, 17.05.2007* (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22007A0517%2803%29)
Decisione del Consiglio, del 19 aprile 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32007D0341)

[270] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 13

[271] Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, *Gazzetta ufficiale n. L 124 del 17/05/2005 pag. 0022 – 0040* (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22005A0517%2802%29)
Decisione del Consiglio, del 7 novembre 2005, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32005D0809)

[272] Primazia del diritto dell'Unione sulle norme nazionali degli Stati membri

[273] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 13-14

[274] Organi di controllo creati per attuare gli accordi di riammissione tra l'Unione Europea e paesi terzi.

di questo sistema dipende dalla trasparenza degli Stati facenti parte dell'Unione Europea, che sono tenuti a comunicare sia accordi bilaterali in vigore sia protocolli attuativi adottati. Per i protocolli è previsto un meccanismo formale di notifica, manca però un sistema equivalente per gli accordi bilaterali precedenti all'adesione, questo può creare incertezze sul piano pratico.[275]

All'interno dell'Agenda Europea sulla Migrazione (EAM) viene proposto anche il concetto di hotspot. Quest'ultimo emerge per la prima volta in ambito europeo in una ricerca commissionata dalla Direzione generale per la migrazione e gli affari interni della Commissione Europea alla società Unisys, nel 2013.[276] Lo studio, intitolato: "Study on the Feasibility of the Creation of a European System of Border Guards to Control the External Borders of the Union", era volto a valutare l'attuazione del regolamento istitutivo di Frontex. Venne pubblicato nel 2014 con un finanziamento 289.000 euro, concludeva positivamente sulla possibilità di creare un sistema europeo di guardie di frontiera. Il progetto delineava tre fasi progressive, la seconda delle quali prevedeva operazioni di "hot spot", caratterizzate dalla presenza sul campo di agenti dell'Unione europea.[277] Il concetto di centri di prima accoglienza e identificazione acquisisce una propria rilevanza istituzionale durante la crisi del diritto d'asilo del 2015. Gli hotspot sono descritti con una molteplicità di definizioni: operazione, situazione, metodo e struttura. Se definiti come "operazione", essi prevedono la presenza congiunta di agenti degli Stati membri e di funzionari dell'UE (EASO, Frontex, Europol), incaricati di svolgere le procedure di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti.[278] Mentre con il significato di "situazione", derivano da circostanze eccezionali quali l'afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi che tentano di entrare illegalmente nel territorio dell'Unione.[279] Come "metodo", i punti di crisi operano un triage umanitario

[275] F. CASOLARI, L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Le "specificità" degli accordi conclusi dagli Stati membri nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In particolare: il caso degli accordi di riammissione", pag. 14

[276] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 2

[277] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 2-3

[278] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 4

[279] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 4

per distinguere tre categorie di migranti: richiedenti protezione internazionale da ricollocare, richiedenti da trattenere nello Stato competente secondo il regolamento Dublino III, e migranti irregolari non richiedenti asilo.[280] Infine, come "struttura", si concretizzano in centri fisici di gestione dei flussi migratori, definiti dall'art. 2, n. 10, reg. n. 1624/2016[281] come aree in cui diverse autorità europee cooperano per affrontare sfide migratorie sproporzionate.[282]

L'Agenda europea sulla migrazione del 2015 prevedeva che EASO, Frontex ed Europol collaborassero con gli Stati membri di frontiera per l'effettuazione rapida delle operazioni riguardanti i punti di crisi (hotspot). Su questa linea si era espresso anche il Consiglio europeo, confermando l'istituzione di strutture di accoglienza e prima identificazione nei Paesi in prima linea, con il contributo attivo delle agenzie europee.[283] Tuttavia, la molteplicità di definizioni (operazione, situazione, metodo, struttura) aveva rivelato un'ambiguità di fondo sulla natura giuridica dei punti di crisi, con ricadute incerte sui diritti e sulle garanzie degli stranieri coinvolti.[284] Inoltre né l'Agenda né altri atti sovranazionali avevano specificato chiaramente il quadro giuridico di riferimento o le modalità operative, nonostante l'importanza delle funzioni affidate ai punti di crisi. In un'altra comunicazione della Commissione Europea, intitolata "Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio"[285] si accennava genericamente alla necessità che gli Stati membri adottino misure per evitare movimenti secondari, ma l'Unione lasciava agli Stati ampio margine

[280] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 4

[281] Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=PT

[282] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 4

[283] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 4

[284] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 4

[285] Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council EU, Action Plan on return, Brussels, 9.9.2015, COM(2015), 453 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453)

di discrezionalità, pur esigendo con insistenza il raggiungimento dell'obiettivo del 100% di rilevamento delle impronte digitali dei migranti.[286]

Insieme alla nuova guardia di frontiera, ai sensi dell'art. 77, § 2, lett. d), TFUE, gli hotspot, realizzano un sistema integrato di gestione delle frontiere come "responsabilità condivisa" tra l'UE e gli Stati membri. Tuttavia, si afferma contestualmente che la responsabilità primaria resta degli Stati, introducendo un'evidente ambiguità tra centralizzazione e sovranità nazionale.[287]

L'approccio hotspot mira a fornire un supporto operativo alle autorità di frontiera nella gestione dei flussi migratori. Tale approccio prevede l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti al momento dell'arrivo, con l'assistenza di agenzie comunitarie come Frontex, EASO, Europol e Eurojust. I richiedenti asilo vengono instradati in una procedura accelerata, mentre coloro che non risultano avere diritto a protezione internazionale sono destinati a procedure di rimpatrio coordinate da Frontex. Allo stesso tempo le autorità europee perseguono l'obiettivo di contrastare reti criminali attraverso attività investigative coordinate.[288]

In questo quadro ha assunto un particolare rilievo il tema della rilevazione delle impronte digitali nei punti di crisi italiani, con riferimento alla carenza di una cornice normativa adeguata e all'eventuale uso della forza per procedere a tale attività. La legislazione, in particolare l'art. 17 del decreto Minniti-Orlando[289], non prevedeva una disciplina compiuta sul trattenimento e trattamento degli stranieri in tali strutture. Il decreto si limita a disciplinare l'identificazione degli stranieri rintracciati in posizione irregolare o soccorsi in mare, in risposta alle sollecitazioni delle istituzioni sovranazionali.[290]

[286] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 6
[287] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi come paradigma delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea nel nostro tempo" pag. 4
[288] F. IPPOLITO, La 'tragedia' delle frontiere europee, European Papers, 2016, "Parodo: il leitmotiv 'istituzionale' della crisi al confine", pag. 654
[289] Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n. 13, disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonchè per il contrasto dell'immigrazione illegale. (17G00026). (https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2017-02-17;13!vig=)
[290] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico trattenimento degli stranieri" pag. 23-24

A questo si aggiunge un rilevante problema di natura costituzionale, connesso al rispetto del principio dell'habeas corpus, per cui nessuno può essere violato della propria libertà senza una valida motivazione legale e l'intervento di un giudice. Il procedimento di rilievo fotodattiloscopico, previsto dall'art. 6, co. 4, del Testo Unico sull'Immigrazione[291], si conclude con l'invio dei dati al sistema Eurodac, disciplinato dal Regolamento (UE) n. 603/2013[292]. Eurodac costituisce uno strumento centrale nel sistema europeo comune di asilo, previsto dall'art. 78 TFUE.[293] Il regolamento Dublino III stabilisce che la domanda di asilo deve essere presentata nello Stato di primo ingresso, vincolando il richiedente alla permanenza in tale Paese per almeno 90 giorni su 180. Per cui molti migranti hanno rifiutato il rilevamento delle impronte digitali, non per sfiducia nel sistema italiano, ma per il desiderio di raggiungere altri Stati membri. Le autorità italiane, pur essendo tenute ad identificare i migranti al loro arrivo, hanno spesso evitato di farlo con rigidità, favorendo di fatto la prosecuzione del viaggio verso altri paesi. I dati confermano questo atteggiamento: tra il 2014 e il 2016, solo una minoranza degli eritrei, somali, siriani e sudanesi sbarcati ha presentato domanda di asilo in Italia.[294] Tale situazione ha generato la reazione della Commissione europea, che ha aperto la procedura d'infrazione n. 2203/2015, rilevando che solo il 36% dei migranti era stato fotosegnalato nel 2015, percentuale salita all'87% nel gennaio 2016.[295] Nonostante la procedura sia stata poi archiviata, l'Unione ha mantenuto una forte pressione politica sull'Italia, sollecitando l'introduzione di misure legislative che autorizzino l'uso della forza nei

[291] Decreto legislativo, 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. (https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286)

[292] Regolamento (UE) N. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603

[293] M. BENVENUTI, "Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico trattenimento degli stranieri" pag. 23-24

[294] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico uso della forza nel rilevamento delle impronte digitali degli stranieri" pag. 27

[295] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico uso della forza nel rilevamento delle impronte digitali degli stranieri" pag. 28

confronti di chi si rifiuta di fornire le impronte.[296] Il regolamento Eurodac non disciplina l'uso di tali modalità, sono a discrezione degli ordinamenti nazionali. In Italia l'unico riferimento all'uso della forza emerge in documenti non nomativi come le Procedure Operative Standard (SOP) e i volantini informativi distribuiti nei centri hotspot, i quali richiamano la possibilità di un uso proporzionato della forza, ma in assenza di copertura legislativa.[297] L'unica sanzione applicabile, in caso di rifiuto alla rilevazione delle impronte, è quella prevista dall'art. 17, co. 1, del c.d. Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)[298]: arresto fino a tre mesi o ammenda.[299] Quindi né la normativa né la prassi istituzionale consentono l'impiego della forza per ottenere le impronte, dei possibili e futuri interventi legislativi devono comunque rispettare il principio di uguaglianza e le garanzie degli artt. 3 e 13 della Costituzione. Inoltre con la sentenza n. 30/1962, la Corte Costituzionale ha chiarito che il rilievo dattiloscopico non costituisce di per sé una limitazione alla libertà personale; ma ha anche ribadito la necessità di una disciplina legislativa chiara, in assenza di essa permane il rischio dell'uso della forza nei centri hotspot ed espongono gli operatori a responsabilità penali e civili.[300]

In conclusione i punti di crisi (hotspot) rappresentano il fulcro di una strategia europea volta a esercitare un controllo diretto e multilivello sui flussi migratori, al prezzo però di una significativa indeterminatezza giuridica. Essi costituiscono strumenti chiave di una governance migratoria sovranazionale che, pur formalmente temporanea in alcune misure, si va strutturando in senso permanente, con conseguenze problematiche tanto per il diritto degli stranieri quanto per la tenuta degli equilibri istituzionali europei.[301]

[296] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico uso della forza nel rilevamento delle impronte digitali degli stranieri" pag. 28
[297] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico uso della forza nel rilevamento delle impronte digitali degli stranieri" pag. 29
[298] Regio Decreto, 18 giugno 1931, n. 773, Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. (https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1931-06-18;773!vig=2020-12-01)
[299] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico uso della forza nel rilevamento delle impronte digitali degli stranieri" pag. 32
[300] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "La strategia dei punti di crisi e il problematico uso della forza nel rilevamento delle impronte digitali degli stranieri" pag. 33
[301] M. BENVENUTI, Gli "hotspot" come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, "Conclusioni interlocutorie" pag. 35-37

CAPITOLO III

L’avvento del Patto Europeo per la Migrazione e l’Asilo

La crisi migratoria ha evidenziato come l’assenza di una politica comune efficiente in materia abbia avuto un forte impatto sulla percezione della sicurezza dei cittadini

europei[302], la perdita di controllo dei confini europei implica non sapere chi vi transita, favorisce una scena politica dominata da partiti xenofobi e di estrema destra che alimentano sentimenti anti-immigrazione e mette a rischio il senso di unità all'interno dell'Europa, contribuendo anche all'aumento dell'euroscetticismo. Tali dinamiche influenzano la percezione esterna dell'UE, la quale viene vista come fragile, frammentata e facilmente destabilizzabile. I cittadini europei stessi percepiscono tale insicurezza e, di conseguenza, considerano la questione migratoria tra le sfide prioritarie che l'Unione Europea deve affrontare: per esempio, nell'Eurobarometro speciale[303] del 2022 sul futuro dell'Europa, è stata percepita come prioritaria dal 31%; mentre secondo l'ultimo Eurobarometro standard dell'autunno 2023, il 28% degli europei pensa che l'immigrazione e la guerra in Ucraina siano tra le due questioni più importanti che l'UE deve affrontare. Allo stesso modo, sette europei su dieci avvertono l'esigenza e sostengono l'adozione di una soluzione europea in materia di asilo e migrazione.[304] Inoltre i risultati elettorali in tutta Europa indicano una crescente insoddisfazione tra la popolazione locale nei confronti delle attuali politiche migratorie, i movimenti anti-immigrazione e xenofobi stanno acquisendo sempre maggior consenso in numerosi Stati membri, minacciando fortemente non solo la democrazia, lo stato di diritto e la coesione sociale in questi paesi, ma anche il progetto di integrazione europea nel suo complesso.[305]

L'esigenza di gestire la migrazione verso l'Europa attraverso politiche efficaci deriva anche dalla consapevolezza che tali fenomeni non sono destinati ad esaurirsi: il cambiamento climatico, le sfide demografiche, i conflitti, le TIC[306] e l'instabilità nel vicinato, dimostrano che la migrazione rimarrà una sfida per i prossimi decenni. A dimostrazione di ciò, mentre gli Stati membri erano impegnati a negoziare le misure e i dettagli del Patto, si sono verificati nuovi episodi che ne hanno ribadito l'importanza: la

[302] Si parla di percezione della sicurezza, poiché studi empirici dimostrano che non ci sia una correlazione tra aumento di flussi migratori e tassi di criminalità. Cfr. M. VILLA, Migration in the Age of Insecurity, in Europe in the age of insecurity A. COLOMBO e P. MAGRI, Milano, ISPI, 2024 (https://cesmar.it/wp-content/uploads/2024/02/ISPIReport2024_Europe-in-the-Age-of-Insecurity_ENG_C.pdf)
[303] L'"Eurobarometro" sono sondaggi d'opinione rivolti ai cittadini dell'Unione europea. A differenza degli Eurobarometri standard, gli Eurobarometri speciali approfondiscono temi particolari, come le abitudini dei media o le minacce della disinformazione, offrendo uno sguardo dettagliato sulle opinioni pubbliche europee.
[304] Dr. L. TEODORESCU, The New Pact on Migration and Asylum: What is New, What is Challenging and the Way Forward, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, pag. 38 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[305] A. OSTLENDER e Dr. T. LEEB, On the Way to a Common European Response to Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, pag. 7 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[306] Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione.

guerra in Ucraina ha causato il più grande flusso di rifugiati verso l'UE di sempre, l'instabilità politica e la crisi umanitaria in Afghanistan a seguito del ritorno del regime talebano e la guerra in Medio Oriente, tutti questi eventi hanno riportato gravi ripercussioni anche per l'Unione Europea. Successivamente, si è aggiunto un altro sviluppo preoccupante: la strumentalizzazione della migrazione per fini politici da parte della Bielorussia, che nel 2021 ha organizzato il traffico di migranti sponsorizzato dallo Stato nell'UE con l'esplicita intenzione di destabilizzarla.[307] Pertanto, l'UE deve dotarsi di strumenti adeguati alle esigenze future per gestire i flussi migratori in modo responsabile ed equo, e non può semplicemente reagire alle crisi quando si verificano. Ne consegue che l'UE debba dotarsi di strumenti adeguati alle sfide future, capace di gestire i flussi migratori in maniera responsabile ed equa, senza limitarsi a rispondere alla crisi a posteriori.[308]

Dopo anni di negoziati, la Commissione Europea ha presentato nel settembre 2020 il "Nuovo Patto su migrazione e asilo", con l'obiettivo di ristabilire un equilibrio tra solidarietà e responsabilità tra gli Stati membri.[309]

3.1. Le motivazioni alla base del Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo.

Le premesse del Patto mettono in evidenza le principali sfide da affrontare per costruire un nuovo approccio dell'UE in materia migratoria. Il documento di lavoro che accompagna il Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo[310] sottolinea i limiti delle misure precedentemente adottate nel campo della gestione migratoria, in sintesi evidenzia: la

[307] Bielorussia – Polonia: sulla pelle dei migranti, in ISPI, 9 Novembre 2021
[308] Dr. L. TEODORESCU, The New Pact on Migration and Asylum: What is New, What is Challenging and the Way Forward, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Why a reform is needed" pag. 38 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[309] Angela OSTLENDER / Dr. Thomas LEEB, On the Way to a Common European Response to Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, pag. 7 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[310] Commission staff working document, proposal for a regulation of the european Parliament and of the Council, Brussels, 23.9.2020, SWD(2020) 207 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020SC0207)

mancanza di un approccio integrato a livello dell'UE e la solidarietà ad hoc frammentata e volontaria tra gli Stati membri, che ha messo a dura prova gli Stati membri di primo ingresso, ha minacciato la coesione politica tra gli Stati membri e ha messo a rischio i migranti in situazioni di vulnerabilità, nonché la mancanza di norme efficaci per la condivisione della responsabilità per i richiedenti asilo in tutta l'UE. Il punto di avvio del processo di revisione risulta cruciale e costituisce un passaggio necessario verso una comprensione condivisa. Il sistema da implementare si presenta complesso e difficile da prevedere poiché si articola su diversi livelli, anzitutto occorre valutare se gli Stati membri situati alle frontiere saranno realmente in grado di gestire l'introduzione delle nuove procedure accelerate di controllo. Un ulteriore interrogativo riguarda le conseguenze che potrebbero verificarsi se tutti gli Stati membri scegliessero di manifestare la propria solidarietà esclusivamente con contributi finanziari e non di ricollocazione. Infine bisogna considerare la necessità di individuare modalità più efficaci per favorire i rimpatri, che rappresentano un elemento necessario per una gestione credibile ed efficace della migrazione. L'intento di costruire un approccio più stabile e duraturo è essenziale sia per superare la dimensione emergenziale, sia per modificare il paradigma e la narrazione intorno alla migrazione, basandosi sul presupposto realistico che la migrazione sia un fenomeno strutturale, non temporaneo. Uno degli aspetti centrali e controversi del Patto riguarda il principio di solidarietà, concepito come obbligatorio ma allo stesso tempo flessibile. Tutti i Paesi dell'UE devono esprimere solidarietà nei confronti degli altri membri in determinate circostanze, ma possono scegliere in che mood farlo tra diverse opzioni: attraverso la ricollocazione delle persone e/o offrendo supporto finanziario o operativo. Il fatto che ci sia sempre un'opzione alla ricollocazione è un compromesso proposto dalla Commissione e raggiunto dopo anni di negoziati, per cui rappresenta un passo storico, significativo anche per il senso di unità tra gli Stati membri, nonostante nasca come risultato concreto del realismo politico, basato sulla lezione appresa dalla crisi passata: la solidarietà volontaria non è sufficiente.[311]

Le divergenze tra gli Stati membri in materia di migrazione affondano in radici profonde, non sono legate a questioni pratiche ma derivano da visioni politiche molto diverse, per cui il dibattito tra gli Stati non riguarda solo come gestire i migranti, ma quale ruolo l'UE

[311] Dr. Loredana TEODORESCU, The New Pact on Migration and Asylum: What is New, What is Challenging and the Way Forward, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "What is new and what is challenging in the Pact" pag. 39 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

debba avere rispetto alle competenze nazionali. Da un lato, alcuni paesi come l'Ungheria e la Polonia ritengono che questioni come il reinsediamento e la solidarietà in materia di migrazione a livello UE interferiscano con la sfera nazionale. Tali Stati hanno già espresso critiche al piano e respinto punti centrali delle riforme proposte, anche se il processo decisionale ha proseguito facendo leva sul principio della maggioranza. Al contrario, paesi come l'Italia hanno costantemente sollecitato un maggiore intervento dell'UE in questo settore, percependo tuttavia che il peso della gestione continui a ricadere in larga misura su di loro, nonostante i tentativi di riforma del sistema. Come ha affermato il Commissario Johansson già all'inizio del processo di revisione, "nessuno sarà pienamente soddisfatto". Questo è l'aspetto che caratterizza un compromesso realistico: non è una svolta rivoluzionaria ed è probabilmente meno ambizioso di quanto atteso, ma rappresenta comunque un riconoscimento significativo della necessità di avanzare, sviluppando un approccio europeo a lungo termine basato su regole eque e più trasparenti. Qualora il sistema proposto venisse applicato in mood efficace e condiviso da tutti i Membri, esso potrà contribuire a ripristinare la fiducia reciproca, a superare le tensioni accumulate negli anni in materia di migrazione e a rafforzare il ruolo dell'UE sul piano internazionale. I risultati che deriverebbero da una corretta applicazione del Patto potrebbero essere in futuro un solido punto di partenza per ulteriori adeguamenti e perfezionamenti. Mentre, se il sistema non sarà correttamente attuato, potrebbe trasformarsi in un'occasione persa.[312]

Il Patto UE su asilo e migrazione viene adottato[313] il 14 maggio 2024, durante la presidenza belga del Consiglio dell'Unione Europea. Questo risultato è stato ampliamente

[312] Dr. Loredana TEODORESCU, The New Pact on Migration and Asylum: What is New, What is Challenging and the Way Forward, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The way forward" pag. 40 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[313] Mediante 10 atti legislativi: Regolamento (UE) 2024/1356 - accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne, Regolamento (UE) 2024/1358 – Eurodac, Regolamento (UE) 2024/1348 - procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, Regolamento (UE) 2024/1349 - procedura per il rimpatrio alle frontiere esterne, Regolamento (UE) 2024/1351 - gestione dell'asilo e della migrazione, Regolamento (UE) 2024/1359 - concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, Regolamento (UE) 2024/1347 - 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, Direttiva (UE) 2024/1346 - recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, Regolamento (UE) 2024/1350 - istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento. Cfr. EUR-Lex

commentato e qualificato come storico e innovativo[314]. Dopo anni di dibattito sulle politiche migratorie, l'Unione è giunta finalmente a un nuovo accordo su un approccio comune e su un quadro normativo condiviso. Gli Stati membri dell'UE hanno scelto di coordinare gli sforzi, dimostrando solidarietà e cooperando a vantaggio di richiedenti di asilo, rifugiati, migranti e cittadini dell'UE. Due aspetti risultano particolarmente rilevanti: il primo riguarda l'applicazione delle nuove regole a tutti gli Stati europei, indipendentemente dalla loro geografia, posizione e status legale. Il modello non si limita all'area Schengen, composta da stati che hanno da tempo abolito i controlli alle frontiere interne, ma include anche gli Stati membri dell'UE non Schengen e quelli con clausole di opt-out[315] in materia di giustizia e affari interni. Pur affrontando sfide tecnico-giuridiche dovute alla complessità della configurazione europea, il Patto uniforma le regole in materia migratoria e rafforza l'omogeneità del sistema europeo comune di asilo. Il secondo aspetto riguarda la creazione di un sistema riformato e strutturato. Il Patto è costituito da strumenti giuridici e non giuridici, ciascuno destinato a regolare specifici segmenti del ciclo di asilo e migrazione. Il nuovo insieme di regole rappresenta un modello integrale che disciplina l'intero ciclo migratorio, dalla partenza del migrante al diritto di residenza o al rimpatrio e tutte le procedure connesse.[316]

3.2. Il contesto in cui il Patto si inserisce: le sfide migratorie contemporanee e i flussi migratori dai conflitti in corso

La seguente tabella illustra i dati relativi alle rotte migratorie seguite da richiedenti asilo e da migranti economici privi della possibilità di accedere legalmente al territorio

[314] Consiglio dell'Unione Europea, 14 maggio 2024, The Council adopts the EU's pact on migration and asylum [Press release] (https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/)

[315] Alcuni Stati membri dell'Unione europea dispongono delle cosiddette opzioni di non partecipazione, ovvero uno strumento che fa sì che quando un determinato Stato membro non intende partecipare a un ambito particolare della politica dell'Unione, può non partecipare, evitando una situazione di stallo generale.

[316] N. de MOOR, Fairer, Better, Faster, Stronger: Introducing a New EU Model for Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo, Hanns Seidel Stiftung, 2024, "A new European model" pag. 11.
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

dell'Unione Europea, con particolare riferimento al periodo successivo alla crisi migratoria del 2015, già esaminata nel capitolo precedente.[317]

Anno	Italia (CMR)	Grecia (EMR)		Spagna (WMR)		Canarie (WAAR)	Cipro (EMR)		Malta (CMR)
	Frontiera marina	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina
2024*	49.788	33.579	3.614	9.188	2.088	30.697	5.080	0	96
2023	157.652	41.768	6.162	15.791	1.234	39.827	11.617	0	380
2022	105.131	12.556	6.219	13.230	2.289	15.675	2.543	14.741	444
2021	67.477	4.184	4.842	17.784	10.845	22.316	1.676	10.656	838
2020	34.154	9.238	5.547	17.083	1.755	23.023	30	2.965	2.281
2019	11.471	62.445	8.941	23.416	6.346	2.687	412	7.409	3.405
2018	23.370	32.742	17.473	56.191	6.800	1.307	344	4.451	1.445
2017	119.369	29.501	5.551	21.546	5.863	425	976	1.686	20
2016	181.062	78.606	3.292	7.490	5.916	672	-	-	24

Tabella 1[318]

Come si evince dalla tabella soprastante (Tab. 1), l'Italia ha rappresentato in modo continuativo il principale punto di ingresso nell'Unione Europea per i migranti che, via mare, percorrono la rotta del mediterraneo centrale (CMR). In seguito alla crisi migratoria e al successivo calo riconducibile agli effetti del memorandum Italia-Libia del 2017 e al rallentamento generale della mobilità indotta dalla pandemia, gli arrivi hanno registrato una nuova fase di crescita, con un picco nel 2023 pari a 157.652 ingressi. Mentre l'anno

[317] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 135 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)

[318] Tabella 1: arrivi alle frontiere europee marittime e terrestri per tipo di rotta. Anni 2016-2024. V.a.
Note: CMR = rotta del Mediterraneo centrale, EMR = rotta del Mediterraneo orientale, WMR = rotta del Mediterraneo occidentale. WAAR = Western African Atlantic Route.
Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 136, Tab. 2, (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)

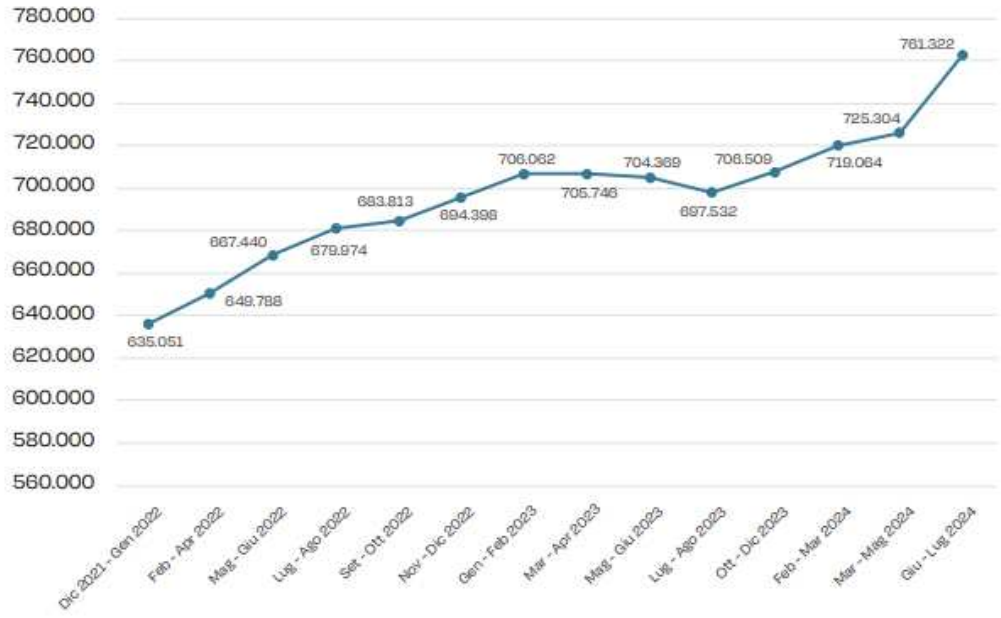
dopo, nel 2024, come conseguenza di una serie di nuovi accordi conclusi con la Tunisia, i flussi sono calati in modo significativo.[319]

Riguardo la rotta del mediterraneo (EMR), la Grecia ha registrato in maniera ricorrente un volume consistente di ingressi, sia terrestri, sia marittimi. I dati del 2024 sono simili a quelli del 2023, come conseguenza di una crescita dei flussi via mare. Lungo questa rotta marittima si colloca anche Cipro, che nel 2023 ha registrato un picco di 11.617 arrivi.[320]

Infine, relativamente alla rotta del Mediterraneo occidentale (WMR), dopo il picco raggiunto nel 2020 con 23.023 arrivi, dal 2023 i transiti lungo la rotta delle Isole Canarie hanno registrato una nuova crescita, con un massimo di 39.827 arrivi. Nel biennio 2020-2021 la ripresa della rotta era stata interpretata come conseguenza delle difficoltà di accesso a Paesi quali Libia e Tunisia a causa delle restrizioni pandemiche, mentre l'incremento più recente degli arrivi appare invece riconducibile al deterioramento delle condizioni economiche e sociali in Senegal e in altri Stati della regione.[321]

Per quanto riguarda la Spagna, l'andamento registrato degli arrivi, distribuiti su due differenti rotte migratorie, evidenza la capacità dei flussi migratori di adattarsi alla misure di limitazione, secondo logiche assimilabili a quella della dinamica dei fluidi e dei vasi comunicanti: qualora una rotta sia sottoposta a controlli più stringenti o ad ostacoli crescenti derivanti da instabilità e restrizioni alla mobilità, si osserva un incremento dell'attività migratoria lungo rotte alternative, in un processo caratterizzato da continuità e resilienza. In assenza di percorsi alternativi, si registra un incremento della presenza di cittadini stranieri nei Paesi di transito, come confermato dai dati IOM[322] relativi alla Libia per il periodo 2022-2024 (Grafico 1), i quali evidenziano una crescita significativa delle presenze in un contesto ampliamente segnato da diffuse violazioni dei diritti umani.[323]

[319] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 136 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)
[320] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 136 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)
[321] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 136 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)
[322] Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM)
[323] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 137 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)



numero di decessi e persone scomparse durante le traversate marittime. Come evidenziato dall'IOM, attraverso il progetto Missing Migrants, a partire dal 2014, il bilancio delle vittime e delle persone disperse nel Mediterraneo ammonta ad almeno 30.491 unità, questi dati devono essere considerati una stima minima rispetto al numero effettivo di vite umane perdute nei processi migratori. Nei primi nove mesi nel 2024, il numero complessivo di vittime accertate e dispersi si è attestato a 2.393 casi, equivalenti ad un tasso di 16,6 migranti ogni 1000 ingressi. Tra questi, 1.253 casi, sono individui deceduti o dispersi nel Mediterraneo centrale, tale rotta è considerata la più pericolosa. La seconda rotta per fatalità è quella dell'Africa occidentale atlantica, che nello stesso periodo ha registrato 808 vittime. A seguire si trova la rotta del Mediterraneo occidentale, con un

[324] Grafico 1: numero di immigrati (stime di minimo) presenti in Libia secondo le stime IOM metodo DTM (Displacement Tracking Matrix). Anni 2022-2024
Elaborazioni ISMU ETS su dati IOM (2024)
Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 137, Graf. 5, (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)

bilancio di 254 morti e dispersi, e, in ultima posizione, quella del Mediterraneo orientale, con 78 vittime accertate e dispersi.[325] (vedi Tab. 2)

Anno	Arrivi V.a.	Morti e dispersi noti V.a.	Prime 3 nazionalità	Morti e dispersi noti ogni 1.000 ingressi
2024*	144.458	2.393	Siria, Mali, Afghanistan	16,6
2023	292.985	4.114	Siria, Marocco, Senegal	14,0
2022	189.620	2.970	Egitto, Siria, Tunisia	15,7
2021	151.417	3.188	Tunisia, Marocco, Algeria	21,1
2020	99.907	2.325	Marocco, Tunisia, Algeria	23,3
2019	128.663	2.087	Afghanistan, Siria, Marocco	16,2
2018	146.949	2.380	Marocco, Afghanistan, Siria	16,2
2017	187.499	3.140	Nigeria, Siria, Guinea	16,7
2016	389.976	5.305	Siria, Afghanistan, Nigeria	13,6

Al di fuori dell'area mediterranea, i dati relativi ai primi nove mesi del 2024 evidenziano una riduzione dei transiti lungo la rotta Balcanica. (Tab. 3). Mentre nel biennio 2022-2023 la maggioranza dei flussi transitava attraverso la Serbia, a partire dal 2023 una quota crescente di pressione migratoria si è riversata sui confini di Bosnia-Erzegovina, Croazia e Slovenia, dinamica in linea con l'intensificarsi dei movimenti osservati lungo il confine austriaco. Nei mesi che hanno preceduto l'inizio del conflitto in Ucraina, si era registrata l'attivazione della cosiddetta rotta baltica, interpretata come un caso emblematico di strumentalizzazione politica dei flussi migratori da parte dei Paesi di transito. Nel 2021 tale rotta era percorsa prevalentemente da cittadini provenienti da Iraq, Siria e Iran. Con lo scoppio del conflitto la configurazione della rotta ha subito una profonda trasformazione, vedendo l'Ucraina affermarsi come principale paese d'origine dei migranti. I dati mostrano che, nei primi nove mesi del 2024, su oltre 13.000 casi registrati,

[325] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 138 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)
[326] Tabella 2: arrivi alle frontiere europee marittime e terrestri, morti e dispersi noti. Anni 2016-2024
Elaborazioni ISMU ETS su dati disponibili IOM (DTM) aggiornati al periodo gennaio-giugno 2024
Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", Pag. 138, Tab. 3, (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)

l’

Paese	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Nord Macedonia	89.771	547	3.132	19.716	9.873	17.919	22.379	11.795	3.770
Serbia	98.975	5.435	8.857	17.611	39.648	63.535	120.883	106.886	15.226
Albania	831	752	3.399	3.067	3.628	18.496	12.216	4.802	1.075
Kosovo	279	150	594	2.038	3.001	1.487	957	642	688
Bosnia-Erzegovina	143	1.116	23.848	29.196	16.150	15.740	27.429	34.409	22.069
Montenegro	308	807	4.645	8.695	2.904	3.336	8.318	4.987	2.443
Romania	n.d.	2.512	867	946	2.070	2.816	2.770	3.954	737
Croazia	102.275	2.479	8.092	19.683	29.110	17.404	50.624	63.787	14.499
Bulgaria	17.187	2.562	2.576	1.940	3.413	10.799	16.767	18.554	6.395
Slovenia	n.d.	1.934	8.477	16.099	14.117	17.816	31.161	60.587	31.961

Paese	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Nord Macedonia	89.771	547	3.132	19.716	9.873	17.919	22.379	11.795	3.770
Serbia	98.975	5.435	8.857	17.611	39.648	63.535	120.883	106.886	15.226
Albania	831	752	3.399	3.067	3.628	18.496	12.216	4.802	1.075
Kosovo	279	150	594	2.038	3.001	1.487	957	642	688
Bosnia-Erzegovina	143	1.116	23.848	29.196	16.150	15.740	27.429	34.409	22.069
Montenegro	308	807	4.645	8.695	2.904	3.336	8.318	4.987	2.443
Romania	n.d.	2.512	867	946	2.070	2.816	2.770	3.954	737
Croazia	102.275	2.479	8.092	19.683	29.110	17.404	50.624	63.787	14.499
Bulgaria	17.187	2.562	2.576	1.940	3.413	10.799	16.767	18.554	6.395
Slovenia	n.d.	1.934	8.477	16.099	14.117	17.816	31.161	60.587	31.961

[327] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. “Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell’asilo”, 2025, “Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell’asilo”, Pag. 139 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)

[328] Tabella 3: ingressi irregolari alle frontiere terrestri lungo la rotta balcanica. Anni 2016-2024. V.a
IOM (2024) Displacement Tracking Matrix
Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. “Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell’asilo”, 2025 “Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell’asilo”, Pag. 139 Tab. 4, (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)

Tabella 4[329]

Infine, con il protrarsi della guerra in Ucraina, la presenza dei rifugiati in Europa si è stabilizzata intorno a 6,1 milioni di persone, i principali Paesi di destinazione sono la Germania (1,2 milioni), la Polonia (981mila) e la Repubblica Ceca (380mila).[330]

In generale, il quadro relativo agli ingressi irregolari, inclusi quelli dei richiedenti di asilo, evidenzia una complessiva diminuzione della pressione migratoria, con eccezioni rappresentate dalla rotta del Mediterraneo occidentale, in particolare verso le Isole Canarie, e della rotta baltica.[331]

[329] Tabella 4: attraversamenti lungo la rotta baltica. Anni 2020-2024
Elaborazioni ISMU ETS su dati Frontex (2024). Nella precedente edizione del Rapporto sono contenuti i dati relativi agli anni 2009-2019
Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025 Pag. 140 Tab. 5, (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)
[330] Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, Pag. 140 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)
[331]Zanfrini L. & Pasini N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025, "Conclusioni", Pag. 140 (https://air.unimi.it/retrieve/7a00865c-0250-4ce7-ad64-3b300d441fe7/250204_ISMU_Rapporto_2024_Final.pdf)

3.3. Analisi del ruolo della Commissione Europea, del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea nell'elaborazione del Patto.

In seguito agli effetti della crisi migratoria del 2015, le istituzioni europee hanno riconosciuto la necessità di un cambiamento. Nel settembre 2020 la Commissione Europea propone il Patto sulla migrazione e l'asilo, mirato a riformulare il sistema europeo comune di asilo.

Negli anni della negoziazione, la complessità del Patto è stata accentuata dalla crescente diversificazione della scena politica europea emersa a partire dalla crisi del 2015. Il 2023 rappresenta un importante avanzamento sulle questioni politiche più complesse, avvicinando l'Unione Europea ad un sistema per la gestione della migrazione più armonizzato e coerente. Nella prima metà del 2023 la Presidenza svedese del Consiglio aveva guidato gli sforzi per far avanzare i negoziati, così facendo ha introdotto nuovi strumenti legislativi, tra cui il Regolamento sulla Procedura di Asilo (APR) e includono il Regolamento sulla Gestione dell'Asilo e della Migrazione (AMMR). Il primo, il Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo e del Consiglio, stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la Direttiva 2013/32/UE.[332] Implica una semplificazione degli aspetti procedurali e definisce standard uniformi relativi ai diritti dei richiedenti di asilo, inoltre prevede procedure obbligatorie alle frontiere esterne dell'UE per verificare la fondatezza delle domande, consentendo l'ingresso solo in caso di decisione positiva.[333] Mentre il secondo strumento legislativo è rappresentato dal Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione, il quale modifica i Regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il Regolamento (UE) n. 604/2013.[334] Esso sostituisce il Regolamento di Dublino e istituisce un nuovo meccanismo di solidarietà, obbliga tutti gli Stati membri a contribuire alla gestione dei flussi migratori. Tale

[332] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348)

[333] A. OSTLENDER e Dr. Thomas LEEB, On the Way to a Common European Response to Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, pag. 7, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[334] Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351)

contributo, tuttavia, può assumere forme diverse, lasciando agli Stati una certa flessibilità nella modalità di adempimento dell'obbligo.[335]

Durante la parte finale dell'anno 2023, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo su cinque regolamenti UE che disciplinano le diverse fasi della gestione dell'asilo e della migrazione. Il primo Regolamento fa riferimento allo screening dei migranti irregolari introdotto con il Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. Questo Regolamento affronta un'insufficienza nel sistema delle frontiere Schengen precedente al Nuovo Patto, imponendo a tutti gli Stati membri dell'Unione europea di adottare procedure uniformi per garantire un monitoraggio e una registrazione accurati di tutte le persone migranti irregolari e dei richiedenti asilo che entrano nell'Unione. Attraverso un processo di accertamento standardizzato, si possono migliorare i controlli alle frontiere, proteggere la salute e la sicurezza pubblica, garantire la tutela delle persone vulnerabili e indirizzare gli individui verso le procedure appropriate, sia per l'asilo che per il rimpatrio.[336] Il secondo Regolamento riguarda la raccolta di dati biometrici ed è il Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica l'Eurodac, potenziandone le funzioni per il confronto dei dati biometrici delle persone richiedenti protezione internazionale (asilo) e delle persone migranti irregolari. L'obiettivo è quello di rendere la banca dati Eurodac già esistente più completa e precisa su varie categorie di migranti.[337] Il terzo, il Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, con l'obiettivo di limitare gli abusi e i movimenti

[335] A. OSTLENDER e Dr. Thomas LEEB, On the Way to a Common European Response to Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo, Hanns Seidel Stiftung, 2024, pag. 7, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[336] Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/ita)
[337])Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj/ita

secondari dei richiedenti[338]. [339] Il quarto Regolamento tratta della determinazione della responsabilità degli Stati membri, identificato nel Regolamento (UE) 2024/1351.[340] Tale Regolamento abroga il precedente Regolamento di Dublino III e introduce alcune modifiche al sistema di determinazione dello Stato competente a esaminare le richieste di protezione internazionale. Inoltre, per la prima volta, viene istituito un meccanismo di solidarietà permanente, giuridicamente vincolante ma flessibile. La pianificazione, la condivisione e l'attuazione delle misure di solidarietà rappresentano il risultato di una cooperazione strutturata tra Stati Membri e le istituzioni dell'Unione Europea. Queste ultime non si limitano a svolgere un ruolo puramente regolatorio, ma partecipano attivamente alla gestione dei flussi migratori, contribuendo sia alla definizione delle strategie comuni sia al supporto operativo necessario per la loro attuazione.[341] Infine l'ultimo Regolamento si prefigge come obiettivo la promozione della cooperazione e della solidarietà tra gli Stati membri nella gestione delle crisi, compresi i casi di strumentalizzazione dei migranti. Si identifica nel Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (UE) 2021/1147 e concerne le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo. Attraverso questo Regolamento l'Unione Europea fornisce agli Stati membri che ne hanno bisogno una forma di solidarietà rafforzata, rispetto a quanto previsto dal Regolamento (UE) 2024/1351: lo Stato membro in difficoltà, mediante una richiesta motivata, può beneficiare sia del ricollocamento di richiedenti protezione internazionale, qualora concordato a livello bilaterale con lo Stato membro contributore, sia di contributi finanziari destinati ad azioni specifiche per affrontare la crisi, da attuare nello stesso Stato interessato o in Paesi terzi.[342] Il Regolamento contempla inoltre la possibilità, per gli Stati membri in difficoltà, di ricevere deroghe a specifiche norme e procedure legate alla gestione della migrazione e dell'asilo, da applicare in funzione di circostanze specifiche.

[338] Gli spostamenti di rifugiati e richiedenti asilo, che dopo essere arrivati in un primo paese d'ingresso, si spostano verso un altro paese all'interno dell'UE o oltre, per chiedere protezione o reinsediamento.
[339] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348)
[340] Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351)
[341] F. SPITALERI, La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti, Eurojus, 2025, pag. 7
[342] Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, art. 8

Tali deroghe sono disciplinate dal capo IV, articolo 10, il quale stabilisce che, in caso di crisi, lo Stato membro interessato può registrare le domande di protezione internazionale entro un termine più lungo rispetto alla regola ordinaria: fino a quattro settimane dalla loro presentazione, in deroga alle tempistiche stabilite dall'articolo 27 del Regolamento (UE) 2024/1348. [343]

L'8 febbraio 2024, il Comitato dei rappresentanti permanente degli Stati membri (Coreper) ha raggiunto un accordo politico sugli atti del Patto, aprendo la strada alla successiva approvazione formale da parte del Consiglio dell'Unione Europea. nello stesso contesto sono stati inclusi due ulteriori atti normativi riguardanti asilo e immigrazione: la Direttiva (UE) 2024/1346, che revisiona le norme sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e il Regolamento (UE) 2024/1350 che istituisce un quadro dell'Unione Europea per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, atti precedentemente concordati nel 2022.[344]

Le attese per la presidenza belga del Consiglio, alla guida della prima metà dell'anno elettorale del 2024, erano particolarmente elevate. La loro presidenza coincideva con gli ultimi mesi mancanti per completare e finalizzare i testi giuridici che costituiscono il Patto, rendendo essenziale preservare il delicato equilibrio tra fattori complessi e considerare un'ampia gamma di preoccupazioni. Tra queste figurano la tutela dei diritti dei richiedenti asilo e le considerazioni umanitarie, la promozione della solidarietà e la garanzia di una ripartizione equa degli oneri, la considerazione delle questioni di sovranità e la considerazione degli aspetti economici, sociali, giuridici e di sicurezza.[345]

Per favorire tale processo politico-istituzionale nonché la successiva attuazione del Patto, a partire dal 2024 viene introdotta una figura di alto profilo con la carica di Commissario Europeo per gli Affari Interni e la Migrazione, ruolo affidato all'austriaco Magnus Brunner, ex ministro federale delle finanze in Austria. Sebbene la carica esistesse già in passato, a partire dal 2024 il mandato è stato ridefinito e ampliato. Tra i compiti di

[343] Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, art. 10

[344] Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147 (https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401350)

[345] A. OSTLENDER e Dr. Thomas LEEB, On the Way to a Common European Response to Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo, Hanns Seidel Stiftung, 2024 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

Brunner rientrano la progettazione e l'attuazione di una nuova strategia europea per la sicurezza interna e la guida gli sforzi nella lotta contro la criminalità organizzata, in particolare in riferimento al traffico di droga, di armi da fuoco e criminalità informatica. Inoltre egli è responsabile di supervisionare il rafforzamento di Frontex, di garantire una gestione digitale delle frontiere europee pienamente funzionale e sviluppare una strategia politica sui visti dell'UE insieme ai paesi extra-UE.[346]

[346] Scheda conoscitiva di Magnus Brunner, Commissario Europeo per gli Affari Interni e la Migrazione 2024-2029, (https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/magnus-brunner_en?prefLang=it).

3.4. Struttura e misure principali del Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo:

Il Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo mira a gestire la migrazione in modo responsabile, a dare supporto agli Stati membri e a proteggere i diritti fondamentali dei migranti. Tra gli elementi chiave del Patto responsabilità e solidarietà e procedure più rapide ed efficienti alle frontiere esterne. Così che gli Stati membri al confine possano beneficiare della solidarietà degli altri Stati membri in caso di necessità. Inoltre il Patto prevede una serie di partenariati che facilitano una cooperazione tra l'Unione e Paesi terzi.[347] Nei paragrafi successivi sarà fornita un'analisi più articolata di questi aspetti.

3.4.1. Il meccanismo di solidarietà tra stati membri

Il Nuovo Patto su Migrazione e Asilo cerca di conciliare le differenti esigenze degli Stati membri, sottolineando che la condivisione delle responsabilità e l'obbligo di solidarietà sono necessari affinché il sistema funzioni correttamente. Nonostante si promuovano responsabilità condivise, gli Stati membri di frontiera continueranno a sostenere un onere sproporzionato di arrivi e, per risolvere questa situazione, essi possono beneficiare di misure di solidarietà e, in circostanze eccezionali, di deroghe alle norme vigenti.[348] Per cui il Nuovo Patto non è del tutto equilibrato, ma cerca di trovare un compromesso che possa essere favorevole a tutti gli Stati. L'obiettivo di trovare un equilibrio tra responsabilità e solidarietà vien conseguito solo parzialmente: una delle principali critiche che era stata avanzata al Sistema di Dublino riguardava il carico eccessivo di responsabilità che ricadeva sui paesi di frontiera.[349] Nel Nuovo Patto, la loro responsabilità, non solo permane, ma risulta addirittura rafforzata, in quanto gli Stati membri di frontiera continuano a dover gestire direttamente i flussi migratori e i controlli alle frontiere esterne dell'UE. La situazione è delicata e rimane difficile distribuire la responsabilità degli arrivi a tutti gli Stati membri in modo equo, in quanto essa inizia con le procedure di screening e identificazione, che vengono svolte subito dopo l'entrata dei

[347] Risultati della Commissione Von der Leyen, Gestire la migrazione in modo responsabile, Bruxelles, 2024 (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly_it)
[348] Sulla base delle disposizioni giuridiche contenute nel Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. E nel Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, art. 10.
[349] Cfr. Capitolo II, per un approfondimento in materia.

migranti in territorio europeo. Il Regolamento sullo screening impone una procedura tempestiva a cui tutti gli individui devono sottoporsi sia in caso di richiesta di asilo che per il rimpatrio, l'iter deve essere concluso entro un termine che può variare dai 3 ai 7 giorni, prorogabile di ulteriori cinque giorni in situazioni di crisi.[350] Il processo di screening comprende la valutazione delle condizioni sanitarie e della vulnerabilità del soggetto. Oltre alle difficoltà legate al rispetto delle tempistiche e alle ricadute sui diritti dei migranti, nonché alla creazione di spazi giuridici di soglia[351], che, nei fatti, si traducono in forme di detenzione, il Regolamento sullo screening impone agli Stati di frontiera di continuare a sostenere la responsabilità principale nelle attività di identificazione dei cittadini di Paesi terzi. Di fatto il Regolamento 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione (RAMM) mantiene invariato il principio del primo paese di ingresso.[352]

Non sorprende il fatto che il Nuovo Patto mantenga la logica di Dublino, poiché l'unica alternativa sarebbe consisterebbe nell'istituzione di un vero spazio comune europeo[353] di asilo e, al momento, è una soluzione che si scontra con un limitato sostegno politico. Alcuni elementi della riforma considerati positivi sono la priorità accordata ai casi di ricongiungimento familiare e il fatto che persone con una buona conoscenza della lingua di un Paese membro, o un titolo di studio conseguito in uno degli atenei facenti parte dell'UE, possono comportare una semplificazione delle procedure amministrative a carico del richiedente. Mentre l'elemento maggiormente innovativo introdotto dal Patto riguarda diverse disposizioni in materia di solidarietà. Il RAMM prevede una solidarietà obbligatoria ma flessibile. Viene fissato un tetto massimo di ricollocamenti affiancato da

[350] Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, art. 8

[351] Condizioni e procedure che definiscono se e come una persona può entrare, soggiornare o richiedere uno status nel territorio di uno Stato, influenzando il suo accesso a diritti e protezioni. Questi spazi sono determinati sia da leggi nazionali, sia da trattati internazionali, creando una linea di confine giuridica tra chi si trova in una situazione di regolarità o irregolarità.

[352] Dr. A. DIMITRIADI, The Internal Dimension in the New Pact: A Glass Half-Full, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Whose responsibility and what solidarity?", pag. 20.
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[353] In tal modo, la politica di asilo supererebbe l'attuale dimensione intergovernativa, terminando di configurarsi come una responsabilità nazionale coordinata a livello dell'UE.

altre misure alternative di solidarietà, tra cui contributi finanziari o risorse umane, queste tre opzioni di solidarietà sono considerate di pari valore.[354]

Come riportato all'Art. 12 del Regolamento 2024/1351 (UE), ogni anno la Commissione propone al Consiglio la creazione di una riserva annuale di solidarietà per gestire i flussi migratori, basandosi sulle esigenze degli Stati membri maggiormente soggetti alle pressioni migratorie. Tale riserva annuale di solidarietà consiste in un meccanismo di soccorso preventivo che mira a bilanciare le responsabilità tra gli Stati membri. L'articolo 12 stabilisce quitativi mini annui necessari per la riserva di solidarietà a livello dell'Unione: 30 000 ricollocazioni e 600 milioni di euro di contributi finanziari. Inoltre è la Commissione ad individuare il grado di responsabilità a livello dell'Unione che deve essere condiviso da tutti gli Stati membri e il conseguente livello di solidarietà, che viene calcolato attraverso dei criteri quantitativi e qualitativi, tra cui il numero complessivo di arrivi, i tassi medi di riconoscimento e i tassi medi di rimpatrio; presi in considerazione su base annuale.[355]

Nonostante si tratti di un passo in avanti, è necessario sottolineare che Meccanismo Volontario di Solidarietà, era già stato approvato nel 2022[356] e fino ad adesso non ha conseguito i risultati attesi. Alcuni stati hanno temporeggiato, altri non avevano strutture di accoglienza adeguate e alcuni non volevano specifiche nazionalità. Dei 23 paesi che hanno sostenuto l'iniziativa, solo 13 hanno effettivamente assunto impegni di ricollocamento, mentre gli altri hanno preferito contribuire con supporto finanziario e operativo.[357]

[354] Dr. A. DIMITRIADI, The Internal Dimension in the New Pact: A Glass Half-Full, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Whose responsibility and what solidarity?", pag. 21.
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[355] Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32024R1351)
[356])Commissione europea, Relazione sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 6.10.2022, COM(2022) 740 final.(https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a2d634d0-4554-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF
[357] Dr. A. DIMITRIADI, The Internal Dimension in the New Pact: A Glass Half-Full, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Whose responsibility and what solidarity?", pag. 21.

Inoltre, come specificato al punto 23 del Regolamento 2024/1351, la Commissione deve nominare un coordinatore UE della solidarietà, che coordini e monitori l'operato degli Stati membri, così da assicurare il pieno rispetto delle norme.[358]

Nella prospettiva della responsabilità il Patto presenta un risultato parziale ma positivo per gli Stati di frontiera, che pur continuando a sostenere un forte carico per via della loro posizione geografica, ora dispongono della garanzia di ricevere diverse forme di solidarietà dagli altri stati.[359]

3.4.2. Le procedure accelerate per le domande di asilo.

Un'importante novità introdotta rispetto al Sistema di Dublino viene espressa dal Regolamento sulla Procedura di Asilo (APR)[360], perseguendo l'obiettivo di rafforzamento dei confini è nata la riforma delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Nel concreto, però, gli effetti del testo del Regolamento normalizzano l'eccezione e insistono sulle procedure accelerate e di frontiera. Nonostante esse vengano qualificate come "speciali", per la loro frequenza applicativa esse diventano *de facto* la normalità.[361]

Nonostante le procedure di frontiera e accelerate siano strumenti già preesistenti, esse vengono rafforzate nel Nuovo Patto, in quanto ne viene estesa l'applicazione ad un numero più ampio di casi disciplinati in modo più dettagliato. La procedura d'esame accelerata viene regolata all'art. 42 del Regolamento 2024/1348. Al par. 1 di tale articolo viene espresso che tale procedura diventa un obbligo per gli Stati nell'esame di diverse categorie di richiedenti, tra cui: chi presenta domande considerate in "mala fede", ad

[358] Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32024R135)
[359] Dr. A. DIMITRIADI, The Internal Dimension in the New Pact: A Glass Half-Full, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The challenge ahead: implementation and monitoring", pag. 21 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[360] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la Direttiva 2013/32/UE (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348)
[361] MARIN L., La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza. QUADERNI AISDUE, 2024. Il regolamento 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale, pag.7

esempio, chi rilascia dichiarazioni incoerenti, contraddittorie o chiaramente improbabili (art. 42, lett. b). A queste si aggiungono le domande formulate con il solo scopo di ritardare l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento e richiedenti che presentano documenti falsi (art. 42 lett. c, d). Rientrano nella categoria di procedimento accelerato anche un richiedente che ha prolungato illegalmente il suo soggiorno all'interno dell'UE, oppure un richiedente che viene classificato come pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico (art. 42, lett. f, h). Infine, viene introdotta la categoria di richiedenti che provengono da un Paese terzo con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale pari o inferiore al 20%, secondo i dati forniti da Eurostat. Alle autorità nazionali viene concesso un margine di discrezionalità per valutare i mutamenti geopolitici e le circostanze individuali, a prescindere dalla percentuale statistica (art. 42, lett. j). Anche i minori che appartengono a queste categorie sono soggetti ad una procedura accelerata (art. 42, par. 3).[362]

Durante le procedure di frontiera, come nel caso dello screening pre-ingresso, il richiedente non ha accesso al territorio dell'Unione Europea. Viene messo in atto il concetto giuridico di "finzione di non ingresso", per cui, nonostante il richiedente si trovi all'interno del confine dell'Unione, non è formalmente considerato all'interno del territorio. Quindi non ha libero accesso al territorio dello Stato, ma deve rimanere in strutture apposite che si collocano vicino alla frontiera (art. 43).[363]

In casi eccezionali, valutati dall'autorità competente che sta valutando una richiesta con procedura accelerata, vi è la possibilità di continuare l'esame in modo ordinario.[364]

[362] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348)
[363] Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348)
[364] MARIN L., La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza. QUADERNI AISDUE, 2024, 2024. Le nuove procedure accelerate e di frontiera pag. 8-11

3.4.3. Le cooperazioni tra l'Unione Europea e Paesi terzi.

Il Nuovo Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo determina una maggiore esternalizzazione delle responsabilità verso i Paesi terzi, in particolare in Nord africa e nei Balcani Occidentali. Sebbene le disposizioni del Patto possano definirsi "interne", in quanto norme volte a disciplinare fattispecie all'interno dell'Unione, la riforma nel suo complesso comporta conseguenze rilevanti anche suoi flussi migratori verso l'UE. Il Patto ha ripercussioni significative anche su ciò che accade alle frontiere esterne dell'Unione. Per cui, l'attuazione concreta del Patto dipenderà, almeno in misura parziale, dalla cooperazione con i Paesi terzi. Sulla base di queste premesse diventa necessario che l'UE superi una logica esclusivamente transazionale con i paesi partner, riconoscendo che la cooperazione in tema di mobilità non costituisce solo un mezzo per il contenimento degli arrivi spontanei, ma ha anche una rilevanza strategica per l'Unione stessa.[365]

Le disposizioni legislative contenute nel Nuovo Patto vanno interpretate in stretta connessione con l'insieme di accordi migratori, sia bilaterali sia a livello dell'Unione, che hanno scandito i negoziati. Alcuni precedenti già consolidati prima del patto come la dichiarazione UE-Turchia e il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia, hanno fatto da base a nuovi accordi, tra cui l'intesa con la Tunisia siglata "nello spirito del Team Europa", l'accordo tra l'Italia e l'Albania[366] per la creazione di due centri di detenzione e i patti con Mauritania ed Egitto, tutti conclusi in un contesto segnato da rilevanti criticità in materia di tutela dei diritti fondamentali. Negli ultimi anni, la dimensione esterna della politica migratoria, si è ampliata significativamente, assumendo un peso crescente e inglobando una vasta gamma di strumenti politici. L'UE e i suoi Stati membri hanno individuato in questi accordi un "progetto" di cooperazione multilaterale e lo strumento vincente per rendere più governabile il sistema europeo di asilo. Tutto ciò si è verificato nonostante la scarsa tutela dei diritti fondamentali nei apesi partner, le difficoltà di implementazione degli accordi e la mancanza di prove solide circa l'efficacia effettiva di questi accordi nell'aumentare i tassi di rimpatrio e nel ridurre nuovi flussi migratori.[367]

[365] Dr. E. MILAZZO, How the EU Could Deliver on the Pact's Predicaments Through More Balanced External Cooperation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Impact of the Pact on the external dimension of migration policy" pag. 30 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[366] Il Protocollo Italia-Albania e l'intesa Italia-Libia sono accordi nazionali la cui applicazione è governata dal diritto UE.
[367] Dr. E. MILAZZO, How the EU Could Deliver on the Pact's Predicaments Through More Balanced External Cooperation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel

Tra le novità che introduce il Patto, l'ampliamento delle procedure accelerate alle frontiere e la definizione di "paese terzo sicuro", costituiscono gli elementi che incidono in modo più significativo nelle relazioni tra l'UE e i suoi partner. In primo luogo, l'UE mirava a rendere più efficaci i rimpatri delle persone a cui non viene riconosciuto il diritto di asilo, garantendo al tempo stesso adeguate tutele ai migranti e cercando di prevenire che, non potendo entrare nel suolo dell'Unione, restassero a lungo in centri appositi, in una sorta di detenzione amministrativa. Per questo motivo l'UE e i Paesi terzi si sono accordati per velocizzare le procedure direttamente alle frontiere esterne e per agevolare il trasferimento dei soggetti la cui domanda non sia stata accolta verso paesi qualificati come sicuri. In secondo luogo, al fine di rendere effettivi i rimpatri, l'UE amplia la portata della nozione di "paese terzo sicuro", estendendo le condizioni in cui i migranti possono essere trasferiti in questi paesi. Affinché un paese possa essere definito come sicuro, deve garantire specifici standard di tutela e dimostrare l'esistenza di un legame effettivo con la persona rimpatriata, come vincoli familiari o una precedente residenza. Secondo il Patto, la definizione di questo legame, è affidata alla normativa nazionale, conferendo agli Stati membri una maggiore discrezionalità. Questa dinamica potrebbe tradursi in un significativo trasferimento di responsabilità dall'UE ai Paesi di transito, attribuendo loro un ruolo più incisivo nella definizione dei termini della cooperazione e incentivando potenzialmente pratiche di riduzione degli standard di accoglienza e protezione.[368]

Il Nuovo Patto non è privo di criticità, che, a livello simbolico, rischiano di trasmettere l'immagine di un'Unione Europea e dei suoi Stati membri concentrati principalmente sul contrasto all'immigrazione irregolare e incapaci o non intenzionati a costruire un sistema di asilo più efficiente all'interno dell'UE. Gli accordi in materia migratoria con paesi esteri tendono ad alimentare tale percezione, perché trasmettono ai partner internazionali l'idea di un diffuso scetticismo degli Stati membri nei confronti di una soluzione sistemica autenticamente europea. A livello teorico, sia gli accordi tra l'Unione e Paesi terzi, sia quelli tra Stati membri e Paesi terzi, possono affiancare l'azione dell'Unione senza configurarsi come strumenti alternativi o in contrapposizione ad essa. Tuttavia, a livello concreto, questi accordi sembrano assumere la funzione di reti di contenimento per

Stiftung, 2024, "The art of the deals" pag. 31 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[368] Dr. E. MILAZZO, How the EU Could Deliver on the Pact's Predicaments Through More Balanced External Cooperation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Impact of the Pact on the external dimension of migration policy" pag. 30, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

rassicurare gli elettori nazionali, piuttosto che configurarsi come elementi costitutivi di una strategia più ampia per un'azione esterna coerente e multilivello. Inoltre, la convinzione che le risposte più incisive ed efficaci per regolarizzare i flussi migratori vengano elaborate in modo frammentato dai singoli governi, rischia di oscurare qualsiasi altro approccio unitario europeo; alimentando la percezione di un progressivo indebolimento del ruolo dell'Unione nella politica migratoria. Ulteriori criticità possono verificarsi dal rischio di sottovalutare che una cooperazione focalizzata prevalentemente sulla riduzione degli arrivi spontanei potrebbe essere percepita con diffidenza dai Paesi terzi coinvolti, in particolare nel continente africano. Tali Stati, infatti, si sono mostrati storicamente riluttanti a sottoscrivere accordi di rimpatrio o riammissione. In aggiunta, questi paesi devono confrontarsi con dinamiche di instabilità interna e con una crescente politicizzazione della questione migratoria.[369]

Le relazioni tra l'Unione Europea e gli Stati africani sono fortemente condizionate dalla gestione della migrazione, che costituisce una questione cruciale alla luce delle trasformazioni geopolitiche e delle sfide globali in atto. Inoltre, le strategie di gestione migratoria adottate dall'Unione Europea si distinguono in modo significativo dagli approcci di numerosi Stati africani, spesso meno strutturati. L'Unione Europea ha sviluppato un approccio proattivo, che include l'integrazione dei Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA) all'interno delle proprie strategie di governance migratoria, a differenza di molti Stati africani, nei cui assetti politici la questione migratoria occupa un ruolo meno centrale. Nell'esempio del continente africano le politiche migratorie dell'Unione Europea hanno attraversato un'evoluzione progressiva, con un'attenzione crescente alla gestione dei flussi, soprattutto attraverso interventi volti a contenere la migrazione irregolare.[370]

Tra le prime iniziative sono degne di nota spiccano: l'Accordo Globale sulla Gestione delle Migrazioni del 2005[371] e l'Approccio Globale sulla Migrazione e la Mobilità del

[369] Dr. E. MILAZZO, How the EU Could Deliver on the Pact's Predicaments Through More Balanced External Cooperation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Three challenges" pag. 31 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[370] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Introduction" pag. 27 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[371] Comunicazione della Commissione, del 16 maggio 2007, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea (https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/migration-global-approach-to-the-eastern-and-south-eastern-regions-of-the-eu.html)

2012[372], che hanno perseguito l'obiettivo di istituire canali legali di migrazione, contrastare il traffico di esseri umani e promuovere una più stretta cooperazione con i Paesi terzi. Altri esempi emblematici della strategia europea volta a governare i fenomeni migratori mediante intese focalizzate su rimpatri sono: l'Accordo Comune sulla Mobilità e la Migrazione (CAMM) e i partenariati per la mobilità con nazioni come Capo Verde. Tutte queste iniziative sono precedenti al Nuovo Patto sono stati concepiti con l'intento di agevolare la mobilità lavorativa e consolidare il legame tra migrazione e sviluppo; nonostante ciò, la loro efficacia si è spesso rivelata discontinua. Per questo motivo il Patto sulla Migrazione e l'Asilo rappresenta una trasformazione significativa nell'approccio dell'UE alla gestione delle questioni migratorie e di asilo.[373]

Ciò richiede l'elaborazione di una strategia complessiva che armonizzi le politiche migratorie dell'UE con le articolate dinamiche presenti nei Paesi terzi, nella consapevolezza che una gestione realmente efficace si fonda sulla comprensione reciproca e sulla cooperazione, invece che su strumenti di controllo.[374]

La centralità del Nuovo Patto, come già detto, viene attribuita alla rapidità nell'esame delle domande, procedura particolarmente utilizzata con persone provenienti da paesi caratterizzati da bassi tassi di accoglimento delle richieste di asilo. Tali premesse suscitano perplessità in merito alla salvaguardia dei diritti fondamentali dei migranti e alla messa in atto di un equo esame delle richieste di asilo, nonostante, almeno formalmente, il Patto garantisca il rispetto di questi diritti.[375]

L'Unione Europea, per costruire un sistema efficiente e rispettoso dei diritti, deve ampliare le opportunità di immigrazione legale: non solo per soddisfare le esigenze dei migranti altamente qualificati, ma anche per valorizzare il ruolo essenziale dei lavoratori meno qualificati, delineando un approccio più inclusivo che rispecchia le differenti

[372] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Bruxelles, 30.5.2012, COM (2012) 250 final. (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:IT:PDF)
[373] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The EU's migration policies towards Africa" pag. 27
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[374] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Conclusion and Recommendations" pag. 29
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[375] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "How will it build upon, diverge from, or revolutionize these existing frameworks?" pag. 28
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

esigenze dei mercati del lavoro di entrambe le regioni. È necessario che l'Unione affronti la questione migratoria attraverso una prospettiva fondata su un senso di umanità condivisa e di rispetto reciproco.[376]

Infine il Patto sottolinea l'importanza di adottare un approccio multidimensionale nella cooperazione con i Paesi terzi. Tale obiettivo richiede il ricorso a tutte le politiche e strumenti disponibili dell'UE e dei suoi Stati membri, per stabilire partenariati reciprocamente vantaggiosi con paesi terzi, cruciali per la gestione dei flussi migratori.[377]

[376] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Conclusion and Recommendations" pag. 29
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[377] Dr. L. TEODORESCU, The New Pact on Migration and Asylum: What is New, What is Challenging and the Way Forward, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, pag. 38
(https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

3.5. Valutazione della cooperazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri per garantire l'attuazione del Patto.

L'efficacia complessiva del Patto è strettamente legata alla sua concreta implementazione, che costituisce una delle principali sfide. Tra gli obiettivi principali della riforma emerge il perseguimento di un livello più elevato di armonizzazione normativa. Tale armonizzazione è in parte assicurata dall'impiego di regolamenti che si applicano direttamente e uniformemente su tutti gli Stati membri, senza necessità di recepimento nel diritto nazionale. Essi prevedono comunque un margine di flessibilità e adattamento, essenziale per consentirne l'effettiva applicazione in Stati membri caratterizzati da prassi, istituzioni e tradizioni eterogenee. Al contempo, tale flessibilità può generare ulteriori divergenze, soprattutto qualora manchino orientamenti comuni.[378]

Per questi motivi, la sola armonizzazione normativa non è sufficiente a garantire l'efficacia della riforma: bisogna concentrarsi sull'effettiva implementazione delle nuove disposizioni, idealmente in maniera coerente tra tutti gli Stati membri.

Gli Stati dispongono di un arco temporale di due anni dell'entrata in vigore del Patto per mettere in opera un sistema ampliamente rinnovato, la scadenza è prevista per giugno 2026. Pur continuando a gestire la mole di lavoro già esistente: il numero di nuove domande continua ad essere elevato e che le pressioni derivanti dall'ingiustificata aggressione russa contro l'Ucraina continua ad incidere anche sulle capacità operative. Inoltre, il contesto geopolitico rimane estremamente instabile e aumenta la pressione migratoria.[379]

Nel contesto delle riforme del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), l'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO) è stato trasformato nella Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (EUAA). L'EASO era entrato in vigore ed operava sotto il regime del Regolamento di Dublino II. Con l'avvio delle discussioni sul nuovo Patto, è emerso l'esigenza di modificare potenziare questo ente, rafforzandone le funzioni e ampliandone le capacità operative. Il passaggio è stato formalizzato con il Regolamento (UE)

[378] N. GREGORI, The New Pact on Migration and Asylum: No Harmonization without Convergent Implementation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 "Implemnetation as the key to success", pag. 14-15 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[379] N. GREGORI, The New Pact on Migration and Asylum: No Harmonization without Convergent Implementation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

2021/2303: un intervento formalmente adottato in anticipo rispetto al Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo, nonostante si inserisca nel quadro delle riforme da esso promosse.[380]

L'EUAA, in quanto agenzia decentrata dell'Unione Europea, è incaricata di assistere gli Stati membri nell'attuazione del CEAS, favorendo un approccio armonizzato a livello europeo in materia di protezione internazionale. Essa garantisce un sostegno costante e operativo alle autorità nazionali responsabili dell'asilo e dell'accoglienza, offrendo risorse, programma formativi, strumenti tecnici e linee guida volte a sviluppare sistemi più solidi e conformi a standard condivisi. Attualmente conta circa 600 dipendenti statuari e più di 1400 esperti a contratto, presta assistenza operativa diretta in dodici Stati membri e opera in quasi 160 diverse località. In aggiunta, l'Agenzia organizza annualmente programmi formativi rivolti a migliaia di esperti degli Stati membri e favorisce la cooperazione pratica in ambito di asilo mediante numerose attività e strumenti, tra cui le proprie reti tematiche.[381]

L'assistenza fornita dall'EUAA è prevalentemente basata sull'erogazione di moduli formativi specifici e linee guida operative. In aggiunta l'Agenzia provvederà ad aggiornare tutti gli strumenti operativi e le linee guida largamente impiegate nelle procedure di asilo dell'Unione Europea. In questo contesto le attività delle reti tematiche dell'EUAA rivestono un ruolo centrale e agevolano la collaborazione tra operatori di tutta l'UE, favorendo il confronto sulle sfide condivise e stimolando la cooperazione e le sinergie. L'Agenzia si dichiara pronta a sostenere gli Stati membri in tutte le fasi della loro preparazione, fornendo supporto nella stesura e nell'implementazione dei piani di attuazione, anche offrendo sostegno operativo per gli Stati membri che lo richiedono.[382]

Attraverso il Regolamento sulle Crisi e sulla Forza maggiore viene introdotta una sorta di "valvola di sicurezza" per il Patto, definendo modalità di alleggerimento

[380] Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010. Paragrafi 5-8. (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj?locale=it)

[381] N. GREGORI, The New Pact on Migration and Asylum: No Harmonization without Convergent Implementation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "About the EUAA", pag. 13 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[382] N. GREGORI, The New Pact on Migration and Asylum: No Harmonization without Convergent Implementation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Implemnetation as the key to success", pag. 14 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

nell'applicazione del CEAS in situazioni di estrema necessità. Analogamente il Regolamento Eurodac innalza la funzionalità della banca dati di supporto, ampliandone l'utilizzo sia per finalità operative sia analitiche. Esso diventa interoperabile con altri sistemi, sia preesistenti che nuovi, tra cui il Sistema d'Informazione Schengen, il Sistema d'Informazione Visti e il Sistema di Ingressi e Uscite. Così Eurodac permette di massimizzare i benefici del CEAS rafforzato in ambiti come la sicurezza interna e la pianificazione di politiche basate su piani empirici. In questo contesto rimangono essenziali investimenti sia in infrastrutture tecnologiche sia nella formazione del personale.[383]

L'implementazione del Patto richiede un cambio di mentalità in tutta l'UE-27. Ma in particolare tra i paesi dell'Europa centrale ed orientale, che devono incrementare la capacità di asilo, potenziare il rimpatrio degli individui irregolari, assumere e formare nuovo personale per lo screening alle frontiere esterne e per le procedure di asilo e migliorare la gestione delle frontiere e la comunicazione interna tra dipartimenti governativi. Il raggiungimento di tali obiettivi risulta irraggiungibile se i loro governi persistono nel rifiutare l'importanza della cooperazione a livello UE, attaccandosi a concezioni di sovranità precedenti all'istituzione del sistema Schengen.[384]

Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia, tra il 2000 e il 2005, quando veniva adottata la prima legislazione del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), si trovavano ancora nello stadio negoziale del processo di adesione all'UE. Dopodiché la migrazione non ha avuto un posto prioritario nell'agenda politica dell'Unione. Solo a partire dal 2015, con l'emergere della crisi delle frontiere, il tema dell'immigrazione è tornato ad occupare un ruolo centrale, evidenziando la riluttanza di questi Stati ad approvare le decisioni europee in materia di migrazione.[385]

---

[383] N. GREGORI, The New Pact on Migration and Asylum: No Harmonization without Convergent Implementation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "High expectations, high stakes", pag. 14 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[384] Vít NOVOTNÝ, The New Pact and the Differing Positions of Central and East European Member States, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 "Implementing the Pact" pag. 26 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[385] Vít NOVOTNÝ, The New Pact and the Differing Positions of Central and East European Member States, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 "A brief

Sempre nel 2015, l'Ungheria ricevette improvvisamente il maggior numero di prime domande di asilo pro capite rispetto a tutti gli altri Paesi dell'UE. Così aumentò l'attività della rotta dei Balcani Occidentali e, nei primi anni del 2020: Croazia, Slovenia e Bulgaria diventarono destinazioni principali dei migranti. Nel 2022, questi tre Paesi risultarono rispettivamente al quarto, quinto e sesto posto per numero di prime domande pro capite nell'UE.[386]

Ciò che accomuna i Paesi dell'Europa centrale ed orientale è una capacità relativamente bassa di gestione delle domande di asilo e, nella maggior parte delle regioni, persiste uno scetticismo significativo nei confronti dei meccanismi di solidarietà a livello UE. Di conseguenza, rispetto al resto dell'UE, il dibattito politico interno è fortemente concentrato sulla ripartizione degli oneri. Tuttavia, la pressione migratoria irregolare non sembra essere il fattore determinante la loro opposizione a politiche comuni. Infatti, i paesi con un maggior numero di domande di asilo pro capite sono più propensi a sostenere compromessi a livello UE, mentre nei paesi con un basso numero di domande, la loro propensione o meno dipende dalla loro posizione geografica e dalla concezione di stato.[387]

Il voto Coreper dell'8 febbraio 2024 ha mostrato una continuità negli anni per quanto riguarda le posizioni dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale sulle norme UE in materia di asilo. I Paesi che parteciparono al programma temporaneo di ricollocamento del 2015-2017, quali Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania e Slovenia, hanno sostenuto anche il Nuovo Patto nel febbraio 2024. Al contrario, la coalizione "anti-ricollocamento" di Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia si è ricostituita nel 2024, a cui si è aggiunta anche la Slovacchia, si è dichiarata contraria al Patto, votando contro i provvedimenti legislativi.[388]

look backward" pag. 25 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[386] Vít NOVOTNÝ, The New Pact and the Differing Positions of Central and East European Member States, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The road to agreement" pag. 25 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[387] Vít NOVOTNÝ, The New Pact and the Differing Positions of Central and East European Member States, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The road to agreement" pag. 25 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[388] Vít NOVOTNÝ, The New Pact and the Differing Positions of Central and East European Member States, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 , "Two groupings" pag. 26 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

3.6. Le principali critiche del Patto Europeo per la Migrazione e l'Asilo

Una delle critiche più rilevanti riguarda le modalità di attuazione del Patto, che evidenziano una forte dipendenza dell'Unione da attori esterni, che difficilmente potrà essere compensata solo mediante un rafforzamento delle politiche interne di gestione dei flussi migratori. Aumentando il rischio che questa forte dipendenza si crei con partner inaffidabili, che hanno standard legali ed etici molto lontani da quelli sanciti dal diritto dell'Unione. Il meccanismo di ripartizione delle responsabilità rischia di riprodurre le criticità già presenti nel quadro normativo del Sistema di Dublino, continuando a generare un sovraccarico spropositato di oneri per gli Stati membri situati alle frontiere esterne. Pertanto, appare improbabile che il Nuovo Patto possa essere più resistente agli shock esterni. Uno dei temi emersi più volte durante i negoziati è la preoccupazione che, per mezzo di questa riforma, la migrazione venga trattata costantemente come un'emergenza ciclica. Per cui, misure straordinarie pensate solo per momenti di crisi, rischiano di diventare la norma stabile e si ha carenza di strumenti ordinari e strutturali.[389]

Il Nuovo Patto prevede un meccanismo di solidarietà finalizzato a distribuire in modo più equilibrato il carico delle richieste di asilo tra i diversi Stati membri. Con l'intento di superare i limiti del Sistema di Dublino, introduce anche forme di sponsorizzazione per la ricollocazione e il rimpatrio, promuovendo efficienza e responsabilità collettiva. Queste premesse sono state soggette a rilevanti interrogativi riguardo le possibili implicazioni di queste scelte sulle dinamiche interne all'Unione e sul grado di autonomia riconosciuto ai richiedenti asilo.[390]

[389] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[390] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

3.6.1. Le problematiche legate alla tutela dei diritti dei migranti.

Le procedure introdotte dal Patto sollevano preoccupazioni in merito alla tutela dei diritti fondamentali dei migranti[391], in particolare rispetto al diritto ad un giusto esame della domanda di asilo e alla protezione contro il respingimento. Tali criticità appaiono particolarmente rilevanti per i migranti provenienti dall'Africa, che risultano tra i più penalizzati dall'effetto delle politiche volte ad accelerare i rimpatri. Il numero oneroso di richieste respinte può disincentivare i richiedenti legittimi e quindi ridurre le loro possibilità di accedere a forme adeguate di protezione. Allo stesso tempo, l'attuazione di queste procedure, potrebbe gravare significativamente sulle capacità dei Paesi esteri di assorbire e reintegrare i rimpatri, incidendo negativamente sulla loro stabilità sociale ed economica.[392]

Tali problematiche non si esauriscono nella dimensione dei rimpatri e delle loro ricadute nei Paesi terzi, ma emergono anche nella fase di pre-ingresso alle frontiere esterne dell'UE. La principale criticità di questa procedura consiste, da un lato, nel fatto che essa pare costituire un ulteriore aggravio per le responsabilità degli Stati di primo arrivo con conseguente prolungamento del trattenimento dei migranti negli hotspot o contesti simili e, dall'altro, essa pare mal coniugarsi con il necessario rispetto dei diritti fondamentali della persona e specificamente col principio di effettività. Nel corso di tale prima fase della procedura, infatti, il richiedente protezione internazionale, presumibilmente reduce da un percorso emotivamente e fisicamente provante, non avrà accesso al territorio dell'UE in quanto, nell'attesa della definizione del proprio status, dovrebbe essere ospitato in strutture collocate in prossimità delle frontiere.[393]

Inoltre, restano incerti i criteri con cui verranno regolati i movimenti secondari all'interno dell'Unione e in che misura, tali disposizioni, potrebbero restringere la possibilità dei richiedenti asilo di scegliere il proprio Stato di destinazione. Le norme introdotte dal Patto puntano a scoraggiare gli spostamenti non autorizzati dei migranti, i cosiddetti movimenti

[391] Diritti tutelati dall'ordinamento dell'UE: TFUE art. 78; Carta dei Durutti Fondamnetali dell'Unione Europea artt. 18-19.
[392] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "How will it build upon, diverge from, or revolutionize these existing frameworks?" pag. 28 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[393] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021, pag. 25

secondari[394]. Sono sorti dubbi riguardo alla correttezza di queste norme. Risulta poco chiaro come l'UE possa bilanciare il raggiungimento di finalità regolative e, allo stesso tempo, garantire che queste nuove norme non limitino i diritti dei migranti, soprattutto di coloro che vantano legami familiari in specifici Stati membri.[395]

3.6.2. Le sfide legate alla solidarietà "flessibile" tra gli Stati membri.

La solidarietà rappresenta, ed ha sempre costituito, un elemento fondamentale e imprescindibile dell'Unione, configurandosi come uno dei pilastri essenziali nel processo di integrazione europea. Secondo le osservazioni dell'Avvocato generale Bot, la solidarietà tra Stati rappresenta la: "quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo"[396]. Sotto un profilo giuridico, il principio di solidarietà, si rappresenta un obbligo vincolante sia per l'Unione sia per i suoi Stati membri.[397] Sulla base del Regolamento (UE) 2024/1359, uno Stato membro che si trovi ad affrontare una situazione di crisi deve ricevere sostegno dagli altri Stati membri, essi possono determinare le modalità del loro contributo. In particolare essi possono scegliere tra: farsi carico della ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale, fornire contributi finanziari o adottare misure alternative di solidarietà, equiparate a forme di solidarietà finanziaria.[398]

Alla luce di ciò, risulta difficile ipotizzare che le politiche riguardanti gli aiuti agli Stati di frontiera si possano concretizzare con un presupposto si solidarietà "flessibile". Nel diritto dell'Unione, il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, vengono sanciti all'art. 80 del TFUE. Tale articolo esprime un principio guida vincolante a livello programmatico ma, essendo sviluppato in modo ampio e flessibile, non ha efficacia diretta.[399]

[394] Gli spostamenti dei migranti dal paese in cui sono arrivati per la prima volta nell'Unione Europea, verso un altro Stato membro dell'UE.
[395] Dr. M. MONYANI, Shifting Horizons: European Union's Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[396] Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale YVES BOT presentate il 26 luglio 2017, nelle cause C-643/15 e C-647/15, Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea, parr. 17-19.
[397] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021, Pag. 16.
[398] Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147, art. 8
[399] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021, Pag. 18.

In conformità con l'art. 80 TFUE, il principio di solidarietà dovrebbe essere riconosciuto come fondamento imprescindibile delle politiche europee in materia di immigrazione e asilo, perseguendo come obiettivo primario quello di garantire un'equa distribuzione degli oneri tra gli Stati membri.[400]

Tali intenzioni si sono tradotte soltanto in maniera parziale nelle disposizioni introdotte dal Patto.[401]

Nonostante le finalità dichiarate di questo nuovo meccanismo includano la promozione di un approccio integrato alla politica di migrazione e asilo e la garanzia della tutela dei diritti fondamentali, nella pratica ogni Stato membro è comunque vincolato a fornire un contributo effettivo e proporzionato alla gestione dei flussi migratori irregolari, il che può rendere difficile conciliare pienamente tali obiettivi con le responsabilità concrete imposte agli Stati.[402]

Questo mutamento terminologico in materia di solidarietà, rispetto al Sistema di Dublino, è enunciato nella parte IV del Patto, ma non sembra sufficiente per tradurre in modo concreto gli obiettivi dichiarati da esso. La solidarietà tra Stati membri resta basata prevalentemente su un principio di volontarietà.[403] Questo suscita notevoli perplessità in merito alla reale efficacia e utilità del Patto, poiché influenzato da diverse variabili, tra cui il grado di coinvolgimento degli Stati nel fenomeno migratorio.[404]

[400] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021, Pag. 19.
[401] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021, Pag. 20.
[402] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Pag. 21, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021.
[403] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Pag. 29, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021.
[404] M. C. CARTA, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Pag. 30, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021.

3.7. Prospettive future per la politica migratoria dell'UE

Le più recenti riforme dell'Unione in materia di frontiere e asilo non possono essere considerate un fenomeno temporaneo, bensì si collocano all'interno di un quadro geopolitico di particolare rilevanza che ne rende evidente l'esigenza strutturale. Oltre all'influenza delle dinamiche di politica interna, gli Stati membri si trovano ad intervenire in materia migratoria in un ambiente internazionale segnato da pressioni globali destabilizzanti. Da una parte, l'Unione deve affrontare in modo deciso la sfida strutturale legata agli sbarchi nel Mediterraneo, mentre parallelamente riorganizza e rafforza il sistema delle proprie frontiere esterne. In contrasto con questo orientamento, alcuni Stati membri dell'UE stanno introducendo misure legislative volte ad accogliere, entro il 2030, una quota molto elevata di lavoratori stranieri, alleggerendo i requisiti di qualificazione e le condizioni di accesso ai visti in ambiti economici.[405]

Primo tra tutti: la Polonia. Essa rappresenta il Paese dell'Unione che più di ogni altro riflette la complessità e la molteplicità delle sfide migratorie contemporanee. Dopo essere stata storicamente una nazione caratterizzata da forti flussi migratori, oggi è il principale Stato membro per numero di permessi di soggiorno concessi a lavoratori stranieri, sostenuta da un'economia interna solida e, al contempo, segnata da uno dei più bassi tassi di fertilità dell'Unione. La Polonia accoglie centinaia di migliaia di rifugiati di guerra provenienti dall'Ucraina, che si aggiungono ad una diaspora ucraina prebellica di oltre 1,4 milioni di persone. Parallelamente manifesta preoccupazioni riguardo una possibile strumentalizzazione dei flussi migranti irregolari provenienti da Russia e Bielorussia e ritiene che il sistema di asilo europeo sia troppo soggetto ad abusi. La Polonia ha recentemente semplificato le procedure di rilascio dei visti di lavoro per i cittadini provenienti da 18 Paesi, tra cui la maggior parte del Medio Oriente, con l'obiettivo dichiarato di attrarre fino a 400.000 lavoratori aggiuntivi all'anno. Alla fine del 2024, il governo di coalizione guidato da Donald Tusk, ha presentato la strategia migratoria per il 2025-2030. In coincidenza temporale, nel gennaio del 2025, il governo Tusk ha assunto la presidenza di turno del Consiglio dell'UE. Sotto la presidenza polacca, il Consiglio dell'UE, si sta impegnando a concludere l'elaborazione delle linee guida destinate ad

[405] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The global context of EU asylum reform" pag. 15, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

orientare l'evoluzione dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", processo avviato con il programma di Tampere del 1999.[406]

Parallelamente, l'Unione Europea si trova in una vera e propria competizione globale per l'accesso alla manodopera, mentre Stati Uniti, Canda, Australia e Cina attraggono sul mercato globale i lavoratori dell'edilizia, del turismo, dell'agricoltura e dell'ambito sanitario. Considerando che la popolazione mondiale raggiungerà il proprio apice demografico nel 2050, la concorrenza per attrarre nuove risorse umane tenderà ad intensificarsi nei prossimi decenni. Paesi europei come la Germania, la Francia, la Spagna e persino la Grecia, hanno introdotto programmi rivolti ai lavoratori stranieri. La Grecia, nonostante abbia un tasso di disoccupazione pari al 12%, ha avviato nel dicembre 2023 un programma di regolarizzazione che ha consentito l'inserimento nel mercato del lavoro di migliaia di cittadini bengalesi di lingua greca e di altri migranti privi di status regolare.[407]

Per questo motivo, il Nuovo Patto, dovrebbe prendere in considerazione anche tali dinamiche quando stabilisce le modalità di gestione dei flussi migratori, riconoscendo che esse rappresentano sfide di pari rilevanza rispetto ad altre problematiche più tradizionalmente considerate.

Tenendo presente che a partire dal 2022 si è registrato un flusso migratorio di portata eccezionale, sia regolare che irregolare, in uscita dalle regioni economicamente più vulnerabili verso i paesi ad alto reddito. Questo fenomeno è il risultato, da un lato, della rimozione delle restrizioni legate alla pandemia e al conseguente incremento della domanda di lavoratori stranieri, e, dall'altro, a fattori di spinta come conflitti armati, crisi economiche e gli impatti crescenti dei cambiamenti climatici.[408]

[406] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Time for an EU migration strategy?" Pag. 16, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[407] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The global context of EU asylum reform" pag. 16, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[408] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The global context of EU asylum reform" pag. 15, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

Un'idea che per ora rimane un tabù riguarda l'introduzione di un visto Schengen destinato ai giovani migranti sotti i 30 anni[409], che permetterebbe loro di entrare nell'Unione e cercare un'occupazione per un periodo massimo di 12 mesi. Tale strumento potrebbe ispirarsi alla Opportunity Card tedesca istituita nel 2023 con l'obiettivo di attrarre nuovi lavoratori dotati di competenze linguistiche essenziali e in possesso di un titolo universitario o almeno due anni di formazione professionale. In alternativa, un'altra iniziativa maggiormente circoscritta, potrebbe consistere nell'istituzione di un regime europeo volto a trattenere i laureati internazionali, in particolare nei settori scientifici, seguendo l'esempio dei Paesi Bassi che hanno introdotto un permesso di soggiorno di un anno per consentire ai migranti altamente qualificati di cercare lavoro. Mentre un progetto di portata ancora più ampia prevederebbe la destinazione di una quota significativa di fondi esterni dell'UE al sostegno dell'istruzione, dello sviluppo delle competenze e alla formazione professionale in ambiti strategici nei paesi in via di sviluppo, con particolare attenzione al settore sanitario, così da promuovere una nuova generazione di programmi per lavoratori temporanei.[410] A titolo di confronto, tra i meccanismi UE attualmente in vigore troviamo la Direttiva 2011/98/UE[411], che istituisce il permesso unico per il soggiorno e il lavoro dei cittadini di Paesi terzi, e la direttiva sui lavoratori stagionali[412], che riguardano l'ingresso temporaneo per attività stagionali specifiche.

Secondo le stime della Commissione, diciassette Stati membri hanno concluso complessivamente oltre 120 accordi bilaterali in materia di migrazione lavorativa con Paesi terzi. Questi accordi, se stipulati con Paesi come, India e Filippine, considerati "superpotenze del lavoro" potrebbero offrire notevoli vantaggi, tra cui lo scambio strutturato di informazioni sui mercati del lavoro e una semplificazione del complesso sistema di norme e procedure che i lavoratori stranieri devono affrontare. Rimane tuttavia irrisolta la questione cruciale di quale Stato membro possa trarre i maggiori vantaggi da

[409] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Can the European level add value?" Pag. 16, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[410] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Can the European level add value?" Pag. 16, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[411] Direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098)
[412] Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32014L0036)

un approccio comune, considerando che i Paesi dell'Unione competono tra di loro con un'intensità paragonabile a quella di attori globali come Stati Uniti, Canada o Cina. Nel breve periodo l'Unione deve concentrare le proprie energie sull'attuazione della nuova generazione di strumenti per la gestione delle proprie frontiere Schengen, concordati a livello politico già da diversi anni.[413]

Parallelamente, a livello urbano e regionale, si registra una crescente percezione secondo cui l'attuale sistema europeo di asilo, sebbene relativamente generoso, non costituisce uno strumento idoneo a colmare i vuoti di manodopera, i quali richiedono spesso competenze mirata e qualifiche specifiche. Inoltre, si diffonde la percezione secondo cui i richiedenti asilo rappresenterebbero, almeno nel breve periodo, un onere netto per il bilancio del welfare. Allo stesso tempo, le comunità locali potrebbero manifestare resistenze all'accoglienza dei rifugiati, qualora non siano preventivamente consultate rispetto alle prospettive di arrivo e ai percorsi di integrazione.[414]

Nel contesto delle politiche migratorie e di asilo l'UE potrebbe l'elaborare un quadro normativo europeo solido per contrastare la migrazione spontanea vi amare, attraverso la creazione di partenariati specifici con i Paesi confinanti dell'Unione, il riconoscimento dell'impatto dell'intelligenza artificiale e di altre tecnologie trasformative sulla gestione delle frontiere, la possibilità per gli Stati membri di competere per i lavoratori a livello globale e la definizione di linee guida comuni su aspetti particolarmente sensibili quali il trattamento extraterritoriale delle procedure, i meccanismi di regolarizzazione e l'integrazione delle minoranze.[415]

Il Nuovo Patto per la Migrazione e l'Asilo potrà essere modificato in futuro attraverso micro-emendamenti, al fine di adattarlo ad eventi imprevisti di natura straordinaria emersi successivamente alla sua applicazione e per affrontare qualsiasi impatto imprevisto dal recente ingresso nell'area Schengen di Bulgaria e Romania. Tali modiche dovranno

[413] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Can the European level add value?" Pag. 16, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)
[414] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "The global context of EU asylum reform" pag. 15 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[415] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Time for an EU migration strategy?" Pag. 17, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

comunque seguire la stessa procedura legislativa prevista per l'adozione del Patto, con l'approvazione congiunta dei Palamento europeo e Consiglio dell'Unione.[416]

Mentre una questione chiave, rimasta irrisolta nei negoziati del Patto, riguarda l'estensione delle competenze degli Stati membri dell'UE nel sospendere l'apertura delle frontiere e nel restringere l'accesso al sistema di asilo in situazioni in cui soggetti ostili organizzi intenzionalmente flussi migratori massicci. Per esempio verso la fine del 2023, la Finlandia ha dovuto sospendere il passaggio lungo i suoi 1300 chilometri di confine con la Russia, poiché, dopo l'adesione alla NATO, si è registrato un incremento di arrivi di migranti irregolari provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente. Nonostante le istituzioni giudiziarie dell'UE avessero respinto un'analoga misura adottata dalla Lituania nel 2021, per cui il problema rimane privo di una soluzione definitiva. In ultima analisi, il governo liberale guidato da Tusk, si è espresso negativamente sul Nuovo Patto, motivando tale scelta anche con la mancanza di strumenti adeguati al fine affrontare emergenze simili nel quadro normativo previsto.[417]

Nel 2025 si celebra il trentesimo anno di operatività dell'area Schengen, i governi europei possono rivendicarne, almeno in parte, il successo nella gestione di un modello di libera circolazione che non trova equivalenti. Tuttavia, in prospettiva del 2030, caratterizzato dall'avanzare del nazionalismo, da un dibattito sempre più polarizzato sull'immigrazione e dall'emergere di sfide globali, risulta imprescindibile adottare scelte strategiche e lungimiranti per salvaguardare quello che un tempo i funzionari europei definivano "lo spirito di Schengen".[418]

[416] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Time for an EU migration strategy?" Pag. 17 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[417] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Time for an EU migration strategy?" Pag. 17 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

[418] H. BRADY, After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Time for an EU migration strategy?" Pag. 17, (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

CONCLUSIONE

In risposta alla domanda posta nel titolo della presente tesi: "*Dall'inadeguatezza del Sistema di Dublino al Nuovo Patto Europeo sulla Migrazione e l'Asilo: soluzioni o nuove contraddizioni?*", si può affermare che il Patto introduce nuove soluzioni, senza però riuscire ad eliminare del tutto le contraddizioni originarie. La migrazione, infatti, rappresenta un fenomeno strutturale e complesso, destinato a persistere nel tempo: potrà assumere forme diverse, ma continuerà a costituire una sfida di primaria importanza per l'Unione Europea. In questo contesto, non è semplice individuare un assetto normativo che sia al contempo efficace e duraturo, trattandosi di una realtà in continua evoluzione e difficilmente prevedibile.

Il Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo non impedirà crisi migratorie alle frontiere esterne dell'UE o all'interno dell'Unione, ma, se implementato correttamente, potrebbe migliorare il modo in cui l'UE gestisce e risponde alla migrazione irregolare.[419]

Nonostante tali difficoltà, non si possono ignorare i progressi compiuti: il Patto segna un passo avanti nella direzione di una gestione più coordinata ed efficiente dei flussi migratori. La sua reale efficacia, però, potrà essere valutata solo con la piena attuazione delle nuove disposizioni, prevista per la prima metà del 2026. Sarà allora fondamentale garantire un'applicazione rapida e coerente delle norme, così da rafforzare sia la capacità dell'Unione di gestire i flussi migratori, sia la sua credibilità nell'ambito della tutela dei diritti umani.

Infine, è indispensabile promuovere una maggiore educazione e sensibilizzazione dei cittadini europei rispetto al tema migratorio. Troppo spesso, infatti, la migrazione viene percepita unicamente come una minaccia o come un problema insormontabile, senza tener conto dei possibili risvolti positivi. In realtà, l'apporto dei migranti può rappresentare una risorsa preziosa per l'economia europea, soprattutto in un contesto caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione e dal crescente bisogno di manodopera. Allo stesso tempo, non va dimenticato che dietro i flussi migratori vi sono persone che intraprendono viaggi lunghi e rischiosi mossi da un disperato bisogno di

[419] V. NOVOTNÝ, The New Pact and the Differing Positions of Central and East European Member States, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024, "Implementing the Pact" pag. 26 (https://sturzo.it/wp-content/uploads/2024/04/HSS-ILS_Publication-Migration-Pact-FINAL.pdf)

protezione: riconoscere questa dimensione umana è un passo fondamentale per costruire politiche più eque ed inclusive.

BIBLIOGRAFIA

- ARENDT H., Le Origini del Totalitarismo, 1951
- BENVENUTI M., Gli “hotspot” come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018
- BRADY H., After the Pact: Can Europe now Build a Credible Migration Policy?, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- CARTA M. C., Il “nuovo” Patto europeo sulla migrazione e l’asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021
- CASOLARI F., L’interazione tra accordi internazionali dell’Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell’immigrazione irregolare, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018
- De MOOR N., Fairer, Better, Faster, Stronger: Introducing a New EU Model for Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo, Hanns Seidel Stiftung, 2024
- Dr. DIMITRIADI A., The Internal Dimension in the New Pact: A Glass Half-Full, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- Dr. MILAZZO E., How the EU Could Deliver on the Pact’s Predicaments Through More Balanced External Cooperation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- Dr. MONYANI M., Shifting Horizons: European Union’s Asylum and Migration Pact on Africa, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- Dr. TEODORESCU L., The New Pact on Migration and Asylum: What is New, What is Challenging and the Way Forward, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- F. LUTZ, The Development of the Schengen Acquis. In: Practical Guide to Schengen Law. SpringerBriefs in Law. Springer, Cham, 2024
- FAVILLI, Chiara, et al. Schengen e Dublino: una convivenza impossibile?, *Per una politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*. Edizioni Fondazione Basso, 2018.

- GATTA F., “Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un’ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?”, Eurojus, 2016
- GREGORI N., The New Pact on Migration and Asylum: No Harmonization without Convergent Implementation, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- IPPOLITO F., La ‘tragedia’ delle frontiere europee, European Papers, 2016
- KELLER F., relazione sull'attuazione del regolamento Dublino III (2019/2206(INI)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, 2/12/2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_IT.pdf
- LE GLOANNEC A., Holding the borders, holding the centre: the EU and the refugee crisis, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2016
- LIGUORI, Anna, et al. Clausola di sovranità e regolamento Dublino III. In: Il diritto di asilo in Europa. L'Orientale University Press, 2014
- MARIN L., La riforma del regolamento “procedure” ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza. QUADERNI AISDUE, 2024
- MISSIROLI A., L’Europa come potenza. Diplomazia, sicurezza e difesa, il Mulino, 2022
- MORONE A., Il processo di Khartoum: l’Italia e l’Europa contro le migrazioni, 2015 https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_286_morone__2015.pdf
- NASCIMBENE B., Refugees, the European Union and the “Dublin system”. The Reasons for a Crisis, European Papers, 2016
- NYBERG SØRENSEN N., KLEIST N., LUCHT H., Recent EU migration policy instruments, Europe and the refugee situation, Danish Institute for International Studies, 2017
- OSTLENDER A. e Dr. LEEB T., On the Way to a Common European Response to Asylum and Migration, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- PARKES R., PAUWELS A., *The EU migration crisis: Getting the numbers right*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017
- PASSARINI F., Un (possibile) rimedio giurisdizionale contro Frontex: l’azione per danni nel caso WS e altri c. Frontex, Eurojus, 2023,
- SAVINO M., La chimera di Tampere, par. 1 e 8, Eurojust, Diritto pubblico, 2020

- SPITALERI F., La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti, Eurojus, 2025
- VAVOULA N, Transforming Eurodac from 2016 to the New Pact: From the Dublin System's Sidekick to a Database in Support of EU Policies on Asylum, Resettlement and Irregular Migration, ECRE working paper, 2020. (https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/01/ECRE-Working-Paper-Transforming-Eurodac-from-2016-to-the-New-Pact-January-2021.pdf)
- VILLA M., Migration in the Age of Insecurity, in Europe in the age of insecurity A. COLOMBO e P. MAGRI, Milano, ISPI, 2024 (https://cesmar.it/wp-content/uploads/2024/02/ISPIReport2024_Europe-in-the-Age-of-Insecurity_ENG_C.pdf
- Vít NOVOTNÝ, The New Pact and the Differing Positions of Central and East European Member States, in Migration and asylum – towards a joint european response, Istituto Luigi Sturzo e Hanns Seidel Stiftung, 2024
- ZANFRINI L. & PASINI N., 30° Rapporto sulle migrazioni. "Uno sguardo ai flussi non autorizzati: le rotte dell'asilo", 2025

GIURISPRUDENZA

- Regio Decreto, 18 giugno 1931, n. 773, Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. (https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1931-06-18;773!vig=2020-12-01)

- Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Consiglio d'Europa, 1950

- Testo Convenzione di Ginevra 1951, https://www.unhcr.org/it/sites/it/files/legacy-pdf/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

- Testo Protocollo di New York 1967, https://www.ohchr.org/sites/default/files/protocolrefugees.pdf

- Convenzione di Dublino, ratificata con Legge 23 dicembre 1992, n. 523, https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-01-05&atto.codiceRedazionale=092G0555

- Decreto legislativo, 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. (https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286)

- Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01), https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

- Decisione 2000/596/CE del Consiglio, del 28 settembre 2000 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l33078&frontOfficeSuffix=%2F)

- Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:32000R2725)

- 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. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32001L0055)

- Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=NL)

- Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:IT:PDF

- Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della

protezione riconosciuta. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from)

- Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, *Gazzetta ufficiale n. L 124 del 17/05/2005 pag. 0022 – 0040* (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22005A0517%2802%29)

- Decisione del Consiglio, del 7 novembre 2005, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32005D0809)
- Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre, 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:it:PDF)

- Processo euro-africano su migrazione e sviluppo, stipulato tra la Commissione europea e la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale 2006 (ECOWAS). (IOM: https://www.iom.int/euro-african-dialogue-migration-and-development-rabat-process)

- Decisione del Consiglio, del 19 aprile 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32007D0341)

- Accordo di riammissione fra la Federazione russa e la Comunità europea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 129/40, 17.05.2007* (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22007A0517%2803%29)

- Comunicazione della Commissione, del 16 maggio 2007, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea (https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/migration-global-approach-to-the-eastern-and-south-eastern-regions-of-the-eu.html)

- Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, 9/05/2008 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/24)

- Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini, GUUE C 115, del 4 maggio 2010 (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF)

- CEDU, 21 Gennaio 2011, causa of M.S.S. v. Belgium and Greece

- Direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098)

- Corte di Giustizia, 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, NS e ME

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Bruxelles, 30.5.2012, COM (2012) 250 final. (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:IT:PDF)

- Corte di Giustizia, 19 luglio 2012, causa C-278/12 PPU https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0278

- Regolamento (UE) N. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603

- Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF

- Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32014L0036)

- Dichiarazione congiunta sull'Agenda Comune su Migrazione e Mobilità tra la Repubblica della Nigeria e l'Unione Europea e i suoi Stati membri, 3 settembre 2014. Cfr. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11745-2014-REV-1/en/pdf

- Processo stipulato tra la Commissione dell'Unione Africana e la Commissione europea, durante la IV Conferenza ministeriale euro-africana tenutasi a Roma il 27 e 28 novembre del 2014 (IOM: https://www.iom.int/eu-horn-africa-migration-route-initiative-khartoum-process)

- Parere 2/13 della Corte di Giustizia, 18 dicembre 2014 https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=it

- Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council EU, Action Plan on return, Brussels, 9.9.2015, COM(2015), 453 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453)

- Conclusioni dell'avvocato Generale Pedro Cruz Villalón, 6 Ottobre 2015, cause riunite C-443/14 e C-444/14 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CC0443)

- Commissione europea, 20 ottobre 2015, C(2015) 7293 final, che istituisce il Fondo Fiduciario d'Emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF). Esso ha erogato 5 miliardi di euro per

26 paesi beneficiari, divisi in tre regioni dell'Africa: Africa settentrionale, Corno d'Africa e regione del Sahel e Lago Ciad. (Cfr. https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/eu-trust-fund-africa/) (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:98e950f2-ff60-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF)

- Carta dei Diritti Fondamentali dell'unione Europea, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT

- Dichiarazione congiunta sull'Agenda Comune su Migrazione e Mobilità tra l'India e l'Unione Europea e i suoi Stati membri 30.03.2016. Cfr. https://www.consilium.europa.eu/media/23674/20160329-joint-declaration-camm.pdf

- Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=PT

- Tribunale dell'Unione europea, Ordinanze del Tribunale nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16 NF, NG e NM / Consiglio europeo, Lussemburgo, 28 febbraio 2017, comunicato stampa n. 19/17 https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019it.pdf

- Corte di Giustizia, 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, C.K. e a.

- Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n. 13, disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonchè per il contrasto dell'immigrazione illegale. (17G00026). (https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2017-02-17;13!vig=)

- Conclusioni dell'Avvocato Generale YVES BOT presentate il 26 luglio 2017, nelle cause C-643/15 e C-647/15, Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea

- Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=it).

- Decisione (UE) 2020/276 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0276&qid=1743064716658

- Commission staff working document, proposal for a regulation of the european Parliament and of the Council, Brussels, 23.9.2020, SWD(2020) 207 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020SC0207)

- Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, Cfr. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jmcd_-_english_version_signed_26apr2021.pdf

- Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010. Paragrafi 5-8. (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj?locale=it)

- Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32022R0922)

- Commissione europea, Relazione sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 6.10.2022, COM(2022) 740 final.(https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a2d634d0-4554-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF)

- Tribunale dell'Unione Europea, 6 settembre 2023, causa T-600/21 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300518).

- Consiglio dell'Unione Europea, 14 maggio 2024, The Council adopts the EU's pact on migration and asylum [Press release] (https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/)

- Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348)
- Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147 (https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401350)

- Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351)

- Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/ita)

- Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj/ita)

- Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147

- Il segretariato generale del Consiglio, In Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione Europea, 31 luglio 2024, https://www.consilium.europa.eu/it/general-secretariat/

SITI

- Migrazioni: Orban rilancia e innalza il primo muro interno all'Ue, in ISPI, 19 ottobre 2015, (https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-orban-rilancia-e-innalza-il-primo-muro-interno-allue-14013#:~:text=Migrazioni:%20Orban%20rilancia%20e%20innalza%20il%20primo,quindi%20quelli%20di%20Schengen%20per%20evitare%20l'invasion)

- "L'UE firma un accordo con il Mali nell'ambito del quadro di partenariato*",* in Ecre, 16 dicembre 2016, (https://ecre.org/eu-signs-deal-with-mali-as-part-of-partnership-framework/)

- EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration: one year on, in SEAE, 19 dicembre 2017, (https://www.eeas.europa.eu/node/37478_en)

- A leadership test for the EU, in Amnesty international, 30 Maggio 2018, (https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/05/eu-dublin-iii-regulation-asylum-system-reform/)

- EU-ETHIOPIA Relations, in SEAE, febbraio 2019, (https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_ethiopia_0.pdf)

- Bielorussia – Polonia: sulla pelle dei migranti, in ISPI, 9 Novembre 2021

ALTRE FONTI

- ECRE, 'Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe' (ECRE & ELENA 2006)

- Relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex (https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/it/52465).

- European Commission: Fact Sheet: The European Union's cooperation with Africa on migration. 9 novembre 2016, Brussels, (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_en.htm)

- Risultati della Commissione Von der Leyen, Gestire la migrazione in modo responsabile, Bruxelles, 2024 (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly_it)