

L'UE e la sua politica migratoria: la gestione della crisi dei rifugiati

Redatto da:

Elisa Van Engelenhoven - Senior Researcher Area Politica MI G.E.O.
Davide Moschella - Junior Researcher Area Politica MI G.E.O.
Jaohara Hatabi - Junior Researcher Area Politica MI G.E.O.

Mondo Internazionale
Associazione culturale
Gallarate, Via Marco Polo 31
21013 - VA, Italia
C.F. 91071700123
P.IVA 03727710125

Mail: segreteria@mondointernazionale.com

INDEX

1 *Background* della crisi.

2 La politica comunitaria in materia di visti, asilo e immigrazione: le forme di protezione esistenti.

3 Dall'approccio *hotspot* all'esternalizzazione delle frontiere: un *excursus* politico tra poche luci e tante ombre.

4 Conclusioni.

Mondo Internazionale - G.E.O.

The Politics Area of G.E.O. is a space dedicated to research and innovation in the fields of Italian, European, and international politics. Due to the interlinked nature of many issues in international politics, the research of the G.E.O. - Politics team covers a wide range of topics, from human rights and development to international law and diplomacy; our main mission, however, is to gather and publish impartial information in order to generate a more correct public opinion on world affairs.

ABSTRACT

La presente pubblicazione, raccontando e decostruendo contraddizioni e squilibri delle politiche europee di questi anni, mira a stimolare nel lettore una riflessione intellettuale, civica e politica sulla tutela internazionale, o quantomeno comunitaria, dei migranti.

Guardando con particolare attenzione alle dinamiche che toccano il Mediterraneo – senza risparmiare considerazioni sul nostro Paese, di recente purtroppo in prima linea per quanto riguarda la radicalizzazione delle politiche e la campagna di criminalizzazione dei migranti – l'articolo seguirà un approccio più qualitativo che quantitativo, oltre che tecnico ove necessario.

Dopo aver restituito al lettore un quadro generale di contesto e di *background* della crisi migratoria, verrà presentato un condensato della politica comunitaria in materia di visti, asilo e immigrazione, prima di passare a ragionamenti più profondi – talvolta crudi – sulle discusse, camaleontiche e spesso emergenziali misure messe in piedi a scala paneuropea (anche esternalizzando le frontiere) per fronteggiare la situazione. Il ruolo della Libia e quello della Turchia, quali Paesi Terzi, saranno oggetto di particolari riflessioni, da ricollegare, in ultima istanza, al tema dell'inviolabilità dei diritti umani.

1. *Background* della crisi.

Con la progressiva estensione del principio di libera circolazione degli individui all'interno dei confini europei, l'attenzione degli Stati Membri si è spostata lungo le frontiere esterne all'UE dove, a partire dal 2011, si è assistito a un crescente aumento dei flussi migratori verso l'Europa che ha enfatizzato la necessità di efficienti politiche comunitarie in termini di controllo delle migrazioni, regole sull'asilo, sicurezza delle frontiere ed equa distribuzione di responsabilità e solidarietà. All'origine del consistente incremento degli arrivi, che ha avuto il suo culmine tra il 2015 e il 2016 quando oltre 2,3 milioni di persone hanno attraversato le frontiere irregolarmente[1], si possono ricondurre diversi fattori, detti fattori di spinta, spesso identificati in eventi sociopolitici, crisi demografiche ed economiche, e cambiamenti climatici. Ad esempio, da una parte le migrazioni demografiche o economiche sono principalmente legata ad alti indici di disoccupazione, condizioni di svantaggio economico, ricerca di opportunità di studio e salari più alti. Dall'altra, "i migranti ambientali" – come sottolinea la definizione proposta dall'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni – "sono coloro che a causa di improvvisi o graduali cambiamenti ambientali sono obbligati a lasciare la propria abitazione, temporaneamente o in modo permanente, e che si spostano in un'altra area del proprio Paese o all'estero[2]." Tra i fattori sociopolitici è, invece, possibile annoverare guerre, conflitti, persecuzioni che creano nei Paesi di origine condizioni di grave instabilità e minaccia alla vita quotidiana dei cittadini. In questo caso, le persone che si spostano da queste aree possono essere identificate come profughi o migranti umanitari e tale status ne influenza la destinazione: spesso, essi si dirigono verso Stati più vicini che accettano richiedenti asilo e che dimostrano un approccio più liberale per quanto riguarda l'accoglienza dei migranti[3].

Particolarmente significativi per l'Unione Europea, ma in particolar modo per l'Italia, sono stati gli eventi sociopolitici che si sono succeduti a partire dal 2011 con le Primavere Arabe nelle regioni del Nord Africa e Medio Oriente. A tal proposito, è risultata di primaria importanza l'evoluzione politica di tre Stati nord-africani - Tunisia, Libia ed Egitto, legati al territorio italiano da accordi politici nonché economici – per lo sviluppo del fenomeno migratorio.

---

[1] Parlamento europeo," Statistiche su asilo e immigrazione", *Attualità*, agosto 2021. Accessibile a: https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170629STO78630/statistiche-su-asilo-e-immigrazione.

[2] International Organization for Migration (IOM), "Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy – Glossary", *IOM*, 2014.

[3] Parlamento europeo, "Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori", luglio 2020. Accessibile a: https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/world/20200624STO81906/perche-le-persone-migrano-esplorare-le-cause-dei-flussi-migratori.

Infatti, ad un iniziale aumento, prima del 2010, degli spostamenti interni alla regione nordafricana che ha interessato ampie fasce di popolazione provenienti in particolare dall'area saheliana e subsahariana e dirette in Libia, ha fatto seguito un ulteriore flusso di persone che dal Nord Africa, destabilizzato dalla crisi libica, si sono spostate verso il continente europeo. Anche Tunisia ed Egitto, precedentemente Paesi di destinazione di migranti provenienti dall'Africa sub-sahariana, ad oggi sono considerati Paesi di transito che vedono il flusso di migranti in direzione delle coste italiane e sud-europee. Infatti, l'instabilità politica causata dalla Primavera tunisina e i continui episodi di violenza che hanno caratterizzato, e caratterizzano ancora, l'Egitto hanno portato ad un incremento degli spostamenti interni e verso il continente europeo, da un lato dovuti all'indebolimento delle Istituzioni locali e dall'altro ad un corrispettivo aumento del potere e dell'influenza delle organizzazioni criminali che sfruttano tali flussi a proprio esclusivo vantaggio[4].

Queste situazioni di perpetuo conflitto rappresentano elementi di rottura degli equilibri socioeconomici delle regioni e delle aree coinvolte. Un ulteriore esempio è dato dalla situazione dei migranti provenienti da zone di guerra come Siria, Afghanistan e Iraq. In particolare, nel 2019, dei 259.800 richiedenti asilo a cui è stato riconosciuto lo statuto di protezione dall'Unione Europea, un quarto proveniva dalla Siria[5]. Nonostante l'arrivo di rifugiati siriani in Europea non sia un fenomeno recente – lo scoppio della Guerra Civile risale al 2010 e da allora essi cercano rifugio in Europa – il netto incremento degli arrivi è da attribuire alla combinazione di diversi elementi tra loro collegati: il perpetuarsi delle violenze; il deteriorarsi delle condizioni socio-economiche dei paesi limitrofi che precedentemente li avevano ospitati, come Giordania e Libano; la mancanza di opportunità lavorative. L'intensificarsi di queste condizioni spinge spesso i rifugiati a spostarsi altrove[6].

Nonostante il significativo incremento dei flussi a cui si è assistito nel 2015 e la convinzione da parte del 38% della popolazione europea che tale immigrazione sia un problema, è necessario tenere a mente che, se si analizzano dati e statistiche, la nozione di crisi non può essere applicata agli spostamenti verso l'Europa e soprattutto l'Italia, in quanto stando a dati aggiornati al 2018, sul totale della popolazione europea (Regno Unito compreso), i cittadini di Paesi Terzi non sono che il 4,2%[7]. Questa percentuale contribuisce economicamente e socialmente al benessere del Paese di destinazione. Tale nozione di emergenza può tuttavia riferirsi alla gestione di tale fenomeno e in particolare alla gestione delle

[4] Zupi M., "L'Impatto delle Primavere Arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia", *Osservatorio di Politica Internazionale*, n. 52, luglio 2012.

[5] Parlamento europeo, "Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori", luglio 2020.

[6] Banulescu-Bogdan N., Fratzke S., "Europe's Migration Crisis in Context: Why now and what next?", *Migration Policy Institute*, settembre 2015. Accessibile a: https://www.migrationpolicy.org/article/europe's-migration-crisis-context-why-now-and-what-next.

[7] Di Pasquale E., Tronchin C., "L'impatto economico e sociale dell'immigrazione", *Studi per il Mezzogiorno*, 2018.

richieste di asilo politico ma anche alle difficoltà di collaborazione a livello comunitario tra i diversi Stati Membri.

2. La politica comunitaria in materia di visti, asilo e immigrazione: le forme di protezione esistenti.

La base giuridica su cui si fonda la politica comunitaria in materia di immigrazione, è rappresentata dagli articoli 79 e 80 del "Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea" (TFUE).

Gli obiettivi della politica di immigrazione sono molteplici, *in primis* quello di adottare criteri quanto più equilibrati per la gestione della migrazione regolare e per contrastare quella irregolare. È di fondamentale importanza gestire efficientemente i flussi migratori in quanto fornisce una garanzia in termini di equità di trattamento per i cittadini di Paesi Terzi che risiedono in maniera legale all'interno degli Stati membri.

Le politiche europee in materia di immigrazione si basano sul principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri (articolo 80 TFUE).

Dal 2015 in poi, periodo in cui l'immigrazione irregolare ha raggiunto il culmine, l'Unione europea ha dato inizio ai lavori per la definizione di un'Agenda europea sulla migrazione, dibattendo sulle iniziative a medio e lungo termine da implementare per rendere più efficaci gli strumenti già a disposizione per una corretta gestione dei flussi migratori. Per la prima volta, la gestione della migrazione figura fra le priorità esplicitate della Commissione europea, indicata negli orientamenti politici del Presidente Jean Claude Juncker "Un nuovo inizio per l'Europa"[8].

A questo proposito, l'Unione europea ha predisposto alcune norme per prevenire l'ingresso irregolare, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, Frontex, supporta gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne dell'UE[9]. L'agenzia si occupa di fornire sostegno tecnico e operativo attraverso interventi congiunti alle frontiere, che siano esse terrestri, aeree o marittime, oltre all'invio di esperti a "gruppi di supporto per la gestione della migrazione" in diversi Stati membri dell'UE che devono affrontare sfide migratorie sproporzionate.

Ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione dei non cittadini. Tuttavia, essa non disciplina esplicitamente l'accesso al territorio dei non cittadini, né specifica la disciplina in materia di visti. In alcuni casi, la Corte

[8] Juncker J.C., "Un nuovo inizio per l'Europa Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico - Orientamenti politici per la prossima Commissione europea", 15 luglio 2014.

[9] Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alle frontiere e alla guardia costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU 2019 L 295/1.

EDU può imporre agli Stati di acconsentire all'ingresso di una persona, nel momento in cui tale ingresso rappresenti una condizione necessaria per il godimento di un diritto garantito dalla Convenzione, come, ad esempio, il diritto alla vita familiare[10].

Per quanto concerne l'ingresso all'interno dell'area Schengen, il Codice frontiere Schengen prevede che le frontiere esterne dell'UE siano attraversate solo ai valichi di frontiera designati, soddisfacendo le condizioni di ingresso o di uscita, pertanto gli Stati membri sono tenuti ad implementare un sistema di sorveglianza che prevenga eventuali accessi non autorizzati, nel rispetto dei diritti fondamentali (articoli 4 e 13 del codice frontiere Schengen). A questo proposito, sono state adottate misure legislative con lo scopo di impedire l'accesso non autorizzato nel territorio dell'Unione[11], prevedendo sanzioni nei confronti di vettori che trasportano migranti privi della documentazione adatta all'ingresso in UE, o sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per chiunque favoreggi l'ingresso, il transito e il soggiorno illegali[12].

In materia di richiedenti asilo, il diritto dell'UE e il Consiglio d'Europa seguono il principio di non respingimento, che non consente di allontanare le persone che cercano protezione da persecuzioni o da danni gravi senza aver valutato le loro richieste.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede il diritto di asilo all'articolo 18 e il divieto di respingimento all'articolo 19. Ai sensi dell'articolo 4 del Codice frontiere Schengen, le attività di controllo alle frontiere devono soddisfare pienamente i requisiti della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e gli obblighi relativi all'accesso alla protezione internazionale.

L'articolo 6 della direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), chiede agli Stati membri di registrare la domanda di asilo entro tre giorni lavorativi dalla data di presentazione della stessa, ovvero, entro sei giorni lavorativi se la domanda di protezione internazionale è stata presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande – quali corti[13] - ma non competenti per la loro registrazione.

L'articolo 6, paragrafo 2, impone agli Stati di garantire agli individui la possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale appena possibile, e secondo l'articolo 8, nel momento in cui una persona si dimostra desiderosa di presentare una domanda di asilo, gli Stati membri devono fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo.

Sempre per quanto concerne l'asilo, la CEDU non prevede il diritto di asilo. Tuttavia, respingere una

[10] Cfr. Corte EDU, sentenza 28 maggio 1985, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, n. 9214/80, 9473/81 e 9474/81, paragrafi 82-83.

[11] Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985.

[12] Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

[13] CGUE, sentenza 25 giugno 2020, C-36/20 PPU, Ministerio Fiscal c. VL, paragrafi 59-68.

persona alla frontiera o più in generale all'interno della giurisdizione di uno Stato, mettendola a rischio di subire torture o trattamenti disumani o degradanti, è vietato dall'articolo 3 della stessa Convenzione.

Altresì importante in materia di migrazione sono le norme stabilite con la Convenzione di Dublino, che ha come obiettivo quello di impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in molteplici Stati membri.

La crisi del 2015-2016 ha posto in luce l'inefficacia del regolamento Dublino III e le carenze strutturali, nonché le lacune nell'attuazione dello stesso.

La Commissione europea ha riconosciuto che "*per come è stato concepito o per la scorretta attuazione, [il regolamento] attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri e incoraggia flussi migratori incontrollati e irregolari*[14]".

Per tale motivo, nel 2016 la Commissione ha proposto un nuovo testo per rimediare alla situazione creatasi nel periodo antecedente. Tuttavia, il Parlamento europeo ha approvato un mandato negoziale nel novembre del 2017, ma il Consiglio non ha ancora adottato i suoi orientamenti generali.

Il risultato di questa situazione di stallo è stato il "Patto europeo per la migrazione e l'asilo", pubblicato nel settembre 2020, tramite il quale la Commissione ha profilato le linee guida che dirigeranno il suo lavoro in ambito di migrazione nell'arco del prossimo quinquennio.

Contestualmente al Patto, sono state proposte, da parte della Commissione, delle riforme che modificano il sistema europeo di asilo.

Le nuove direttive si fondano su due pilastri. Il primo consiste in protocolli più efficienti e rapidi, attraverso l'introduzione di una procedura integrata di frontiere che prevede accertamenti preliminari all'ingresso, anche di carattere sanitario e di sicurezza, che includono l'identificazione di tutti gli individui che attraversano le frontiere esterne dell'UE senza autorizzazione o che sono sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso.

Il secondo pilastro vede come protagonista l'equa ripartizione della responsabilità e solidarietà. Di conseguenza, ogni Stato membro deve agire in modo responsabile e solidale, contribuendo alla stabilizzazione del sistema generale e sostenere gli Stati membri che si trovano in una situazione di forte pressione, garantendo che l'Unione adempia ai propri obblighi dal punto di vista umanitario. A questo proposito, la Commissione propone un sistema di contributi flessibili da parte degli Stati membri, che includono la ricollocazione dei richiedenti asilo dal paese di primo ingresso, la responsabilità del rimpatrio delle persone senza diritto di soggiorno, e altre forme di sostegno operativo.

Un altro aspetto fondamentale è la volontà dell'UE di promuovere partenariati reciprocamente

[14] Communication From the Commission to the European Parliament and the Council Towards A Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, COM(2016) 197 final.

vantaggiosi con paesi terzi, con lo scopo di affrontare sfide comuni come il traffico di migranti e sviluppare percorsi legali. Altresì importante è la promozione di un sistema comune per i rimpatri, prevedendo un quadro giuridico più efficace, un ruolo di maggiore preminenza della guardia di frontiera e costiera europea e la nuova nomina di un coordinatore UE per i rimpatri[15].

3. Dall'approccio *hotspot* all'esternalizzazione delle frontiere: un *excursus* politico tra poche luci e tante ombre.

3.1 Un primo bilancio dell'approccio *hotspot*.

Introdotto nel 2015, anno chiave della crisi migratoria in Europa, tanto in termini numerici di flussi quanto con riferimento al cambiamento che si è iniziato a registrare nella configurazione degli stessi – in aumento esponenziale ad est[16] - il cosiddetto "approccio hotspot", ancora in vigore, ha rappresentato, nelle intenzioni della Commissione europea, la più importante innovazione introdotta con la propria "Agenda sulla migrazione"[17].

Quest'ultima è un ampio documento programmatico di illustrazione della nuova strategia comunitaria in àmbito migratorio, basato, per quel che concerne l'azione sul lungo periodo, su quattro pilastri pensati per gestire meglio la migrazione[18]. Il terzo di essi – quello più rilevante ai fini della nostra analisi– è stato identificato in una nuova politica comune europea d'asilo, insistente soprattutto sulla necessità di una corretta ed uniforme applicazione della normativa Dublino[19]. In quest'ottica, quali misure da porre in essere, la Commissione ha indicato, in particolare, l'assegnazione di un ruolo maggiormente incisivo all'ufficio EASO (*European Asylum Support Office*), nonché l'implementazione dell'approccio hotspot, ovverosia l'introduzione di "punti di crisi" (*hotspot*) presso gli Stati membri di frontiera, strutture specificamente volte a garantire un più efficace e ordinato processo di recepimento e identificazione dei migranti, sotto la gestione delle Autorità nazionali ma con il supporto di mezzi e personale dell'UE[20].

---

[15] Commissione Europea, Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020.

[16] La cosiddetta "rotta balcanica", percorsa da migliaia e migliaia di migranti diretti verso l'Europa centrale, iniziò a prendere piede come canale migratorio primario.

[17] Commissione europea, "Agenda europea sulla migrazione", COM (2015), 240, Finale, maggio 2015. Accessibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=es.

[18] Gatta, F., "La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della crisi dei rifugiati", *Ius in Itinere*, n. 1, settembre 2019: 13.

[19] Si veda il secondo capitolo di questa pubblicazione.

[20] Tanto detto, ricordiamo che il primo pilastro è identificato nell'affrontare le cause profonde dell'immigrazione irregolare puntando sulla cooperazione con Paesi terzi (un'icona da lasciare aperta, perché analizzeremo l'accordo

Affidandosi ad un metodo inteso dunque come maggiormente funzionale alla gestione degli alti flussi e all'avvio delle successive procedure di asilo, il fine ultimo che ci si è posti è stato quello di consentire un'appropriata distinzione tra i migranti effettivamente bisognosi di protezione internazionale e quelli cosiddetti "economici", sostenendo soprattutto, sia finanziariamente che operativamente, Italia e Grecia. Il Bel Paese e la nazione ellenica, infatti, erano – e sono – oggetto di un'ingente pressione migratoria foriera e di un effetto di permeabilità delle frontiere esterne europee, generante a sua volta movimenti secondari di migranti che, "in risalita" dai Paesi meridionali d'ingresso, puntavano – e puntano – al raggiungimento degli Stati membri del Centro-Nord Europa.

Detto allora della *mission* alla base, può essere utile fare un punto sull'approccio hotspot a sei anni dalla sua introduzione. Non risulta certamente peregrino affermare che la realtà ci restituisce prevalentemente la presenza di gravi criticità, nonostante possano esserci da salvare delle intenzioni che, se ben indirizzate, avrebbero potuto – o ancora potrebbero – determinare un cambio di passo, dal momento che certamente l'idea di ripensare i metodi di accoglienza e quella di istituire, scendendo nel dettaglio, dei punti di crisi possono stare in piedi, ma non in questi termini.

Provvediamo subito – e veniamo alle criticità della questione hotspot – a spiegarci meglio: innanzitutto va detto che alla prova del campo si sono palesate l'incapacità e la scarsa volontà di coniugare la concreta assistenza operativa agli Stati membri con il pieno rispetto dei diritti di tutti i migranti, con riferimento in particolare alla lunghezza delle procedure e, soprattutto, al trattamento loro riservato, oltre che già in fase di accoglienza, durante la permanenza presso le strutture italiane e greche. Si va dalla prolungata privazione di libertà personale dei migranti al mancato riconoscimento del diritto ad una corretta e chiara informazione passando per le sconcertanti condizioni igieniche e per la scarsa sensibilità spesso mostrata nei confronti dei minori non accompagnati[21].

Non è un caso, dunque, che gli hotspot italiani siano stati oggetto di severa critica da parte, per esempio, del Comitato europeo per la prevenzione della tortura[22], o che quelli presenti nelle isole greche abbiano condotto alla presentazione di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo[23]. Su questa falsariga, molto efficacemente, Pacelli ha scritto che gli hotspot (anzi, queste carceri a cielo aperto verrebbe da dire) spesso si trasformano in luoghi nei quali pratiche e trattamenti illegittimi possono compromettere anche

UE-Turchia); il secondo è specificamente dedicato all'ottenimento di un maggior livello di sicurezza alle frontiere esterne dell'UE, mentre il quarto è dedicato allo sviluppo di una politica di migrazione legale, basata su un efficace e più diffuso utilizzo di canali di accesso legale e organizzato quali, ad esempio, la politica dei visti e l'instaurazione di partenariati di mobilità con Paesi Terzi.

[21] Gatta, F., *Op. cit*.: 18.

[22] European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, "Report to the Italian Government on the visit to Italy", CPT/Inf, giugno 2018: 13.

[23] Si veda, in particolare: Gatta, F., "Detention of migrants with the view to implement the EU-Turkey Statement: the Court of Strasbourg (un)involved in the EU migration policy", *Cahiers de l'EDEM*, marzo 2018.

i diritti basilari dei migranti: un parere – crudo e reale – discretamente eloquente[24].

In aggiunta a queste prime – già straordinarie – criticità, va rilevato che sono poi sorte discussioni intorno ad una serie di problematiche relative alla base giuridica dei punti di crisi. La misura in questione, infatti, non è stata formalizzata in alcun atto specifico e vincolante dell'UE, se teniamo a mente che gli hotspot erano stati preannunciati, come detto, dalla Commissione nella propria Agenda europea sulla migrazione del 2015, per poi essere nuovamente menzionati in successivi documenti di tipo politico-programmatico, comunque, come tali, privi di natura giuridica vincolante.

Alla luce di tale vuoto normativo, gli hotspot potrebbero essere considerati strettamente collegati al meccanismo di ricollocazione, adottato quale misura temporanea ed emergenziale di gestione dei flussi conformemente agli artt. 78, par. 3 e 80, TFUE[25], come sottolinea Gatta[26].

Ancora, il vuoto normativo e la mancanza di base giuridica degli hotspot potrebbero dirsi colmate, seppur parzialmente ed in colpevole ritardo, grazie all'adozione del Regolamento (EU) 2016/1624 del 14 settembre 2016 istitutivo della nuova Agenzia di frontiera e di Guardia costiera, che, nel disciplinare le funzioni e le attività dell'organismo europeo, reca riferimenti all'approccio hotspot, peraltro definendolo, all'art. 2, come "una zona in cui lo Stato membro ospitante, la Commissione, le agenzie dell'Unione competenti e gli Stati membri partecipanti cooperano allo scopo di gestire una sfida migratoria sproporzionata, reale o potenziale, caratterizzata da un aumento significativo del numero di migranti in arrivo alla frontiera esterna[27]".

In generale, con riferimento all'approccio hotspot, si può asserire che, date le serie criticità che si registrano, con riferimento sia alla base legale labile e sia, soprattutto, ai trattamenti illegittimi continuativamente perpetrati ai danni dei migranti, ciò che emerge è un quadro in cui di salvabile si sono avute di fatto solo le (comunque piuttosto vaghe) intenzioni, oltre alla (formale) volizione di agire per darsi un'organizzazione migliore, intenzioni che però sono rimaste tali. D'altro canto, concretamente, si tratta di uno scenario che dal punto di vista etico e valoriale non può che lasciare perplessi e preoccupati, quando non sconcertati, se teniamo a mente – come probabilmente non è stato finora sempre fatto – che siamo dinanzi a migliaia di vite e storie umane.

[24] Pacelli, A., "Khlaifia and others v. Italy: lights and shadows in the judgement of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights", in Cataldi, G., Corleto, M., Pace, M. (eds) *Migrations and Foundamental Rights: The Way Forward*, settembre 2019: 6.

[25] La decisione UE 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, pur non menzionando gli hotspot, individuava le attività che le agenzie UE sono chiamate a svolgere presso i "punti di crisi", riferendosi ad operazioni di *screening* dei migranti, fornitura di informazioni ai richiedenti protezione internazionale, preparazione ed organizzazione dei rimpatri (art. 7).

[26] Gatta, F., *Op. cit*.: 17.

[27] *Ibidem*.

3.2 La misura della ricollocazione di emergenza e lo scontro tra solidarietà e sovranità.

Invocando uno slancio di solidarietà "che dovrà essere mantenuto finché durerà la pressione migratoria"[28], anche il meccanismo di ricollocazione di emergenza (*relocation*) in favore di Italia e Grecia ebbe origine nell'Agenda sulla migrazione del 2015. Si è trattato di una specifica misura di durata biennale (2015-2017) – poi parzialmente riproposta – il cui fine era da rintracciarsi nella ricerca di un'equa redistribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, per attenuare gli squilibri in termini di ripartizione degli oneri legati alla gestione migratoria. Di conseguenza, nel concreto, si decise di attivare un sistema per l'appunto di redistribuzione interna all'Unione in favore di un dato quantitativo di soggetti in evidente necessità di protezione internazionale (circa 160.000)[29]. Essi, in deroga alle norme del sistema Dublino, sarebbero stati trasferiti da taluni Stati membri verso altri, in un contesto in cui, naturalmente, questi ultimi sarebbero divenuti competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale dei richiedenti, essendo tenuti al loro recepimento sul proprio territorio nazionale secondo un sistema di quote obbligatorie[30].

A livello giuridico, tale meccanismo fu istituito nel settembre 2015 con due decisioni[31] del Consiglio adottate in base all'art. 78, par. 3, TFUE, prevedente che il Consiglio stesso possa adottare misure temporanee di sostegno a favore di uno o più Stati membri che devono affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Venendo a quello che ci hanno restituito i fatti, la realtà ci ha consegnato uno scenario che – seppur contraddistinto da connotati di emergenza e temporaneità – incontrò fin dall'inizio la decisa opposizione da parte di alcuni Stati membri, fortemente contrari all'obbligatorietà delle quote di richiedenti asilo loro assegnate. A manifestare un atteggiamento di aperta ostilità fu soprattutto un compatto blocco di Paesi dell'area centro-orientale dell'Unione, con specifico riferimento a quelli appartenenti al cosiddetto Gruppo di Visegrad: Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca. Essi si opposero non solo al meccanismo in sé ma più in generale alle politiche migratorie comuni dell'UE, percepite come indebita ingerenza nella sovranità statale.

Il rifiuto verso la ricollocazione fu manifesto già in sede di votazione della misura in seno al Consiglio,

[28] Commissione europea, *Op. cit*.: 4.

[29] *Ibidem*.

[30] Per un approfondimento su parametri e ponderazione si veda ancora: Gatta, F., "La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della crisi dei rifugiati", *Ius in Itinere*, n. 1, settembre 2019: 20.

[31] Nello specifico parliamo della decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituì misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia e della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituì misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

dove Ungheria, Romania, Slovacchia e Repubblica Ceca risultarono gli unici Stati membri ad aver espresso voto contrario al meccanismo in favore di Italia e Grecia. A dettare le linee d'azione fu proprio quell'Ungheria di Viktor Orbán che – va sottolineato – secondo l'iniziale proposta presentata dalla Commissione europea avrebbe dovuto essere destinataria, al pari di Italia e Grecia, della qualifica di Paese di transito dei flussi e quindi del meccanismo di *relocation* a suo favore. Tuttavia, nel rifiutarlo, preferì procedere in maniera autonoma e al di fuori della cornice normativa del diritto dell'Unione, attuando una serie di misure individuali come l'innalzamento di mura lungo il confine serbo e lo schieramento delle forze armate.

Ad ogni modo, l'opposizione di questo blocco di Stati, ancor di più, si palesò in tutta la sua forza con la condotta di inadempimento agli obblighi di diritto dell'Unione, concretizzatasi nell'accoglienza di un numero di richiedenti asilo nettamente inferiore alla quota assegnata se non, come nel caso dell'Ungheria e della Polonia, nella ricollocazione di neanche una singola persona.

Nonostante il deferimento degli Stati in questione ad opera della Commissione dinanzi alla Corte di Giustizia (dicembre 2017), Ungheria e Slovacchia agirono altresì sul piano giuridico con la presentazione, nel dicembre 2015, di due ricorsi ai sensi dell'art. 263 TFUE per l'annullamento della seconda decisione del Consiglio istitutiva del meccanismo di ricollocazione. I ricorsi, oltre ai contenuti di carattere più strettamente tecnico-giuridico, si caratterizzarono anche per un'intrinseca valenza politica, invocando, in particolare, la violazione di rilevanti principi generali dell'ordinamento dell'Unione, come quelli di proporzionalità, democrazia partecipativa, certezza del diritto, equilibrio istituzionale e buon governo.

In buona sostanza, secondo le due ricorrenti, la redistribuzione dei migranti rappresentava una misura che, oltre a doversi fondare su una base volontaria in omaggio alla legittima sovranità statale, era inadeguata a porre rimedio ai problemi all'epoca gravanti su Grecia e Italia, le quali del resto – accusate anche di una certa inerzia – avrebbero dovuto attivarsi prima, chiedendo forme alternative di sostegno, come aiuti finanziari o l'intervento dell'Agenzia Frontex.

Trattandosi, peraltro, della prima ed inedita applicazione di tale disposizione, le ricorrenti batterono molto sul negare la sussistenza delle condizioni richieste dalla norma per attivare la contestata misura solidale di emergenza in risposta alla pressione migratoria. Innanzitutto, secondo l'Ungheria e la Slovacchia, nel caso dell'Italia e della Grecia non si poteva correttamente riscontrare una situazione né "improvvisa" e né "di emergenza", presupposto richiesto dall'art. 78, par. 3, TFUE, dal momento che le statistiche indicavano chiaramente un aumento continuo e regolare degli sbarchi nel corso degli anni precedenti al 2015, dovuto a un fenomeno preesistente, stabile e, dunque, a questo punto, quasi "normale". Ancora, come evidenziato dall'Ungheria, un provvedimento, come quello contestato del Consiglio, che istituisce una ricollocazione avente durata biennale ma tale da determinare effetti

destinati a protrarsi anche sul lungo periodo, non avrebbe potuto validamente includersi nella nozione di "misure temporanee" di cui all'art. 78, par. 3, TFUE[32].

Tali argomentazioni non furono in ogni caso condivise dalla Corte di Giustizia che, a più riprese, ma soprattutto con la propria sentenza del 6 settembre 2017, si pronunciò per la legittimità del meccanismo di ricollocazione quale misura emergenziale di solidarietà in àmbito migratorio. Detto questo, però, la riflessione va estesa, perché va ricordato che quello che la Corte mancò di fare – e ciò rappresentò, secondo parte della dottrina, il principale limite della sentenza in parola – fu riconoscere esplicitamente la solidarietà quale valore fondamentale dell'Unione europea e principio cardine del suo funzionamento, ancorandolo esclusivamente ad una obbligatorietà emergenziale e non anche quindi ad una obbligatorietà di natura generale e strutturale[33].

Globalmente, facendo un bilancio della *relocation* per la stagione 2015-2017, aldilà dei numeri, tutt'altro che soddisfacenti a voler usare un eufemismo, con l'Unione ad aver ricollocato meno del 30% dei richiedenti asilo assegnati e, si ripete, due Stati (Polonia e Ungheria) a non aver ricollocato neanche un richiedente asilo, il dato di fatto emerso è rappresentato dalla triste consapevolezza per cui in seno all'Unione esistono – e spesso si pongono dinanzi alla risoluzione pacifica e sicura delle crisi umanitarie – fazioni e Governi in aperta opposizione ai principi di solidarietà, prima ancora che al riconoscimento dei più basilari diritti dei migranti. La misura della ricollocazione d'emergenza è andata, in ultima istanza, ad ergersi a cupa fotografia – o gigantografia – dello scenario comunitario odierno, viziato da più parti da istanze di sovranismo imperante e da velleità di nazionalismo estremo ed ingiustificato.

3.3 L'*outsourcing* come misura nazionale: i rapporti Italia-Libia.

Preso in prestito dalle scienze economiche[34], il modello dell'esternalizzazione delle frontiere o *outsourcing* – inteso come processo di delega a Paesi Terzi dei controlli frontalieri – ha ispirato il meccanismo, oggi molto in voga, del trasferimento della gestione dei flussi migratori dagli Stati di (auspicata) destinazione a quelli di transito.

Concretamente, tale prassi vede i primi stipulare degli accordi internazionali o raggiungere delle intese politiche con i secondi, che accettano – in cambio di finanziamenti, formazione del personale, mezzi tecnologici e logistici – di trattenere entro i propri confini i migranti, a cui, nei fatti, viene così impedito di approdare negli Stati di destinazione[35].

[32] Gatta, F., *Op. cit*., 20-22.
[33] *Ibidem*.
[34] Nelle scienze economiche, l'*outsourcing* indica la pratica delle imprese di ricorrere ad altre imprese per lo svolgimento di alcune fasi del proprio processo produttivo o per attività di supporto.
[35] Pascale, G., "Esternalizzazione delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'UE per complicità nelle *gross violations* dei diritti umani commesse in Libia", *Studi sull'integrazione europea*, XIII,

Parliamo di un meccanismo che riguarda correntemente tanto i singoli Stati membri quanto l'istituzione UE, che ne ha praticamente fatto – in particolare con l'accordo con la Turchia, che vedremo – un proprio modus operandi.

Restando, tuttavia, per adesso sui singoli Stati membri, e più precisamente sull'Italia, il Bel Paese attua una propria politica di esternalizzazione, totalmente appoggiata dall'UE. Nel dettaglio, ha individuato da tempo nella Libia lo Stato di transito in cui effettuare l'esternalizzazione delle sue frontiere in chiave antimigratoria.

Nel febbraio del 2017, sotto il Governo Gentiloni, con il "Memorandum bilaterale d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana" – attualmente vigente - è stato ripreso e sviluppato un modello già conosciuto e controverso. Parliamo di quel modello di cooperazione sperimentato con il "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista", firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 dal Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Silvio Berlusconi, e dal Capo di Stato libico, Mu'Ammar Gheddafi[36].

Il Trattato di Bengasi prevedeva che la Libia cooperasse con l'Italia nel contrasto all'immigrazione; in cambio, l'Italia si sarebbe impegnata ad assistere lo Stato africano, finanziandone le infrastrutture, fornendo assistenza tecnica e formando tanto la Guardia costiera quanto la Guardia di frontiera, oltre che versando notevoli somme di denaro per il pattugliamento costante della costa. Di fatto, all'indomani dell'intervento italiano in Libia nel 2011, il Trattato di Bengasi tecnicamente non si estinse ma, al più, fu sospeso e, pur essendo stato criticato già nel 2008 da chi ne denunciava i limiti, è stato poi, come detto, ripreso con il Memorandum del 2017.

Entrando più nel merito, rappresentando senza dubbio lo strumento principale della politica di esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia, il Memorandum prevede, in perfetta sintonia con il modello di esternalizzazione delle frontiere sopra descritto, un maggiore impegno della Libia nel controllo dei suoi confini e l'obbligo dell'Italia di fornire supporto a tal fine. Nello specifico, è stato previsto anche in questo caso che l'Italia invii in Libia dei formatori della Guardia costiera e delle Guardie di confine; che presti assistenza tecnica, tecnologica e finanziaria per il completamento del sistema di controllo dei confini libici meridionali; che sostenga tutti gli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina; che finanzi l'istituzione o l'adeguamento dei centri di accoglienza libici e la

n. 2, 2018: 417.

[36] Repubblica italiana, "Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista", *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, agosto 2008. Accessibile al link https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/02/18/009G0015/sg.

formazione del personale ivi impiegato[37].

Aldilà delle similitudini con il Trattato di Amicizia del 2008, nei fatti, la firma del Memorandum, dando il via ad una nuova strategia di controllo del Mediterraneo centrale, ha consentito alle cosiddette pratiche di *pullback* – caratterizzate da un *contact-less control*[38] italiano e soprattutto dall'attività della Guardia costiera libica che, finanziata dall'Italia, è atta ad intercettare i migranti per ricondurli in Libia – di rimpiazzare le pratiche di *pushback* attuate dalle autorità italiane verso la Libia post - Trattato di amicizia del 2008, quelle che hanno trovato una ferma condanna in particolare con la Sentenza Hirsi del 23 febbraio 2012. Con essa, ricordiamo che la Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo condannò all'unanimità l'Italia per: violazione dell'art. 3 della CEDU (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti), violazione dell'art. 4 del protocollo n.4 (divieto di espulsioni collettive), nonché violazione dell'art.13 della CEDU (in combinato disposto con i primi due; diritto a un ricorso effettivo).

Concretamente, la pronuncia arrivò in merito ad un ricorso (relativo a fatti del maggio 2009) presentato da 11 cittadini somali e 13 cittadini eritrei. Essi costituivano solo una parte del più ampio gruppo di persone che fu intercettato in alto mare a 35 miglia marine da Lampedusa e che fu riportato in Libia, nazione da cui proveniva, senza che la destinazione fosse svelata e senza procedere all'identificazione, per quello che fu solo il primo dei numerosi respingimenti dall'Italia verso la Libia, post - Trattato di Amicizia del 2008. Non è certamente peregrino affermare che, con tale respingimento, infatti, il nostro Paese, forte dell'individuazione di una zona grigia in cui non sarebbe del tutto chiaro per uno Stato a quali obblighi adempiere, e peraltro ignorando l'esistenza di un nucleo normativo di diritto tanto interno quanto internazionale comunque da rispettare, inaugurava una triste prassi interrotta nei fatti solo dallo scoppio della guerra civile libica. Tale prassi, per inciso, fu giudicata poco commendevole dall'Alto Commissario per i Diritti Umani e dall'Alto Commissario per i Rifugiati, nonostante le dichiarazioni entusiastiche del Governo Berlusconi e dell'allora Ministro dell'Interno Maroni[39].

Tornando più specificamente sul Memorandum e sui suoi impliciti effetti, con riferimento prima di tutto alle gravi responsabilità libiche, ci sono indubbiamente da imputare allo Stato nordafricano – essendo materialmente commesse soprattutto da persone appartenenti alle proprie forze – delle cosiddette "*gross violations*" (quelle gravi e generalizzate) dei diritti umani, *in primis* per il mancato rispetto della

[37] Peraltro, in seguito alla firma del Memorandum, l'Italia ha adottato altri due atti altrettanto controversi: la missione di sostegno alla stessa Guardia costiera libica con l'adozione di un Codice di condotta per le ONG prevedente il divieto di ingresso (salvo gravi emergenze) nei mari libici, e il divieto di ostacolare l'attività di *Search and Rescue* dello Stato nordafricano.

[38] Per *contact-less control* si intende il contenimento indiretto dei migranti attuato da Paesi terzi.

[39] Per entrare nel dettaglio dell'interessante ed importantissima Sentenza Hirsi, si veda: Liguori, A., "La Corte europea condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi", *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 1, n. 2, 2012.

norma di diritto internazionale generale che ne pone complessivamente il divieto. Inoltre, ulteriori violazioni attengono anche a diritti tutelati da specifiche norme internazionali consuetudinarie, come il diritto a non essere ridotti in schiavitù o quello a non subire atti di tortura, oltre che a diritti umani sanciti in strumenti convenzionali a cui la Libia continua ad essere vincolata – il Paese ratificò per esempio la Convenzione contro la schiavitù, o ancora il Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966 – nonostante il mutamento radicale di governo intervenuto dopo le Primavere arabe. D'altronde, gli ufficiali della Guardia costiera che monitorano il tratto di mare prospiciente la regione della Tripolitania, operando per conto del Governo di Serraj, sono degli organi statali libici[40].

Venendo all'Italia, per quanto Roma possa declinare ogni addebito di responsabilità internazionale per le gross violations dei diritti umani subite dai migranti, ci sono almeno due gravi peccati originali alla base del Memorandum. Il primo sta nell'aver proceduto all'accordo nonostante fosse notorio che la Libia, oltre a non aver ratificato la Convenzione di Ginevra, vive una situazione di forte instabilità politica, cosa risaputa già nel 2017 e che non può farla configurare come Paese sicuro. Il secondo fattore sta invece nell'aver scelto di ignorare anche il fatto che sul territorio dello Stato africano avvengono sistematicamente gravi violazioni dei diritti umani a danno dei migranti, altro elemento già notorio ai tempi della stipula del Memorandum. In aggiunta, si potrebbe osservare che l'ordinamento libico non riconosce il diritto di asilo e qualifica l'ingresso e il soggiorno irregolari come reati punibili con la detenzione.

Non è allora un caso se, in questo quadro, si sono verificati, ancora una volta, svariati episodi controversi. Tra i simboli c'è certamente – ed è ad oggi ancora pendente davanti alla Corte EDU – il caso S.S. et al. contro l'Italia per eventi coinvolgenti nel novembre 2017: più di cento migranti (almeno venti morti per naufragio e i sopravvissuti riportati nella non sicura Libia), l'ONG Sea Watch, un elicottero della Marina Militare italiana pure presente, il Centro Italiano di Coordinamento a distanza del Soccorso Marittimo (IMRCC) e una motovedetta della Guardia costiera libica, ovviamente donata dall'Italia e rispetto alle cui intenzioni, per inciso, non si può dire se abbia assunto volontariamente il comando operativo o se l'abbia fatto su indicazione dell'IMRCC. Appare invece chiarissimo il fatto che la Guardia costiera libica agì senza riguardo per i soccorsi e per le vite umane, anche con manovre molto pericolose e anche ostacolando il lavoro della Sea Watch[41]. Alla luce di ciò – e ricordando ovviamente l'imputabilità anche dell'Italia, stando al ricorso responsabile per violazione degli artt. CEDU: 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di torture e trattamenti inumani e degradanti) e 4 del protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive) – il ragionamento

[40] Pascale, G., *Op. cit*.: 423-425.

[41] Per un'analisi più approfondita del caso "S.S. et al. contro Italia" si veda: Fazzini, A., "Il caso S.S. and Others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 2020, n. 2, luglio 2020.

che si può fare, a riprova di quanto sinora detto, non può che andare in una precisa direzione. La direzione è, naturalmente, quella per cui non possono esserci dubbi sul fatto che l'esternalizzazione della gestione della migrazione, attraverso accordi con Paesi terzi palesemente non sicuri e instabili – la Libia lo è ancor di più nel post - anni di Gheddafi, anni in cui, come testimonia la sentenza Hirsi, lo scenario era già ben oltre il preoccupante – sta finendo per assestare un colpo ancor più duro ai diritti umani. Ancor più grave è il fatto che non siamo solo dinanzi a gross violations, ma anche a violazioni di obblighi convenzionali a cui la Libia, come detto, è vincolata.

3.4 L'*outsourcing* come misura comunitaria: l'accordo UE-Turchia.

Come accennato, il processo dell'esternalizzazione delle frontiere, appena trattato con l'approfondimento sui rapporti Italia-Libia, può considerarsi ormai un modus operandi proprio anche dell'UE. A testimoniarlo è, in particolare, il recente accordo – inteso come misura straordinaria e temporanea – che l'UE ha concluso con la Turchia, impegnandosi a versare un'ingente somma di denaro nelle casse di questo Stato, che ha così accettato di svolgere il ruolo di gatekeeper dei migranti che tentano di giungere in Europa seguendo la cosiddetta rotta balcanica. Ancora in vigore, il patto di cooperazione, definito nei suoi principi il 7 marzo 2016, è stato confermato dal Consiglio europeo del 17-18 marzo 2016 e rappresenta l'ultimo, secondo alcuni disperato, tentativo europeo di fermare (o quantomeno ridurre drasticamente) il flusso di migranti e rifugiati, in maggioranza siriani, che continua a raggiungere l'Europa in numeri consistenti attraversando il Mar Egeo e percorrendo la rotta balcanica[42]. Alla base del patto ci sono due indiscussi cardini: il primo giace nel principio per cui tutti i migranti che giungono sulle isole greche verranno ricondotti in Turchia, inclusi i potenziali richiedenti asilo (e, tra loro, i rifugiati siriani); mentre il secondo segue il cosiddetto meccanismo dello "uno per uno", il mantra per cui per ogni siriano riammesso in Turchia, un altro siriano verrà reinsediato dalla Turchia ad uno Stato membro UE.

Seppur in seno ad una formulazione così vaga, dal primo cardine non si può che evincere un quadro fortemente controverso legato sia al rischio di espulsioni collettive – proibite dall'art. 4 del protocollo n. 4 della CEDU e dall'art. 19, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – e sia al rischio di una violazione del principio di non-refoulement, sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e ribadito dall'art. 3 CEDU di concerto con l'art. 19, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE[43].

Per quanto riguarda le espulsioni collettive, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

[42] Roman, E., "L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi", *SIDI blog*, marzo 2016.
[43] *Ibidem*.

ha stabilito che l'espulsione di un gruppo di stranieri può avvenire solo dopo una valutazione ragionevole e oggettiva del caso individuale di ciascuno straniero del gruppo. Dalla sua, invece, il principio di *non-refoulement* prevede che nessuno va respinto verso uno Stato dove rischia di essere perseguitato o di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. Sebbene le dichiarazioni del 7 e 18 marzo non vi facciano esplicito riferimento, i Paesi europei hanno quindi l'obbligo di verificare, anche qui caso per caso, che la Turchia sia considerabile un "Paese Terzo sicuro", e cioè che l'espulsione di uno straniero verso questo Paese avvenga nel rispetto di tale principio (che peraltro si applica non solo ai richiedenti asilo ma a tutti i migranti).

Ma la Turchia può dirsi un Paese Terzo sicuro? L'art. 38, par. 1 della Direttiva Procedure elenca una serie di criteri che uno Stato deve rispettare per essere considerato Paese Terzo sicuro, ovvero: la certezza che non sussistano minacce alla vita e alla libertà del richiedente per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; la certezza che non sussista il rischio di danno grave; la garanzia che venga rispettato il principio di non-refoulement e la garanzia che esista la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e di ottenere protezione in conformità con la Convenzione di Ginevra.

In aggiunta, ex art. 38, par. 2, la sicurezza di un Paese Terzo va sempre esaminata caso per caso per verificare se il concetto è applicabile alle circostanze individuali del richiedente in questione. Al richiedente deve inoltre essere garantito il diritto di impugnare l'applicazione del concetto di Paese Terzo sicuro sulla base del fatto che quel Paese Terzo non sia sicuro nel suo caso specifico[44].

Applicando questi criteri alla fattispecie della Turchia, che ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e il suo Protocollo del 1967, ma che mantiene una limitazione geografica per i richiedenti non europei[45], va subito sottolineato che, sebbene la legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale adottata nel 2013 preveda la possibilità di riconoscere lo status di 'rifugiato condizionato' a chi proviene da un Paese non europeo, questo status permette di risiedere solo temporaneamente in Turchia e garantisce un set limitato di diritti. Inoltre, nonostante le recenti riforme, i richiedenti asilo in Turchia affrontano i problemi di un sistema ancora ampiamente non funzionante, in cui mancano le strutture di accoglienza e le garanzie procedurali minime.

In questo contesto i siriani rappresentano un caso specifico. Inizialmente accolti come "ospiti", a partire dall'ottobre 2014 sono soggetti ad un regime speciale di protezione temporanea che evita loro di dover passare attraverso la procedura regolare. Tuttavia, anche i profughi siriani possono risiedere nel Paese

[44] *Ibidem*.

[45] In base a tale limitazione, riconosce lo status di rifugiato come definito dalla Convenzione solo a chi proviene da un Paese membro del Consiglio d'Europa.

solo temporaneamente e i loro diritti sono limitati, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'educazione e al lavoro. Risulta quindi evidente che nessun richiedente protezione proveniente da un Paese non europeo (siriani inclusi) può richiedere e vedersi riconosciuto in Turchia lo status di rifugiato in senso pieno. In secondo luogo, nonostante la Turchia riconosca nella sua legislazione il principio di non-refoulement e si impegni formalmente a rispettarlo, molteplici episodi di respingimenti sono stati documentati e, se anche si potesse affermare che il principio di non-refoulement è rispettato nella maggior parte dei casi, non si può asserire che lo sia in tutti i casi e in maniera generalizzata. Infine, in Turchia migranti e richiedenti si trovano ad affrontare una serie di ostacoli che aumentano il rischio di danno grave, in contraddizione con il requisito alla lettera b dell'art. 38, par. 1, Direttiva Procedure.

In ultima istanza, si può allora affermare che la Turchia, con alle spalle la sua storia di torture e trattamenti inumani o degradanti ai danni di migranti e richiedenti nei centri di detenzione, non sembra affatto possedere i requisiti per poter essere considerata un Paese Terzo sicuro.

Detto dunque del primo, il secondo cardine dell'accordo – il meccanismo dello "uno per uno" – non costituisce un elemento meno controverso: infatti, esso contrasta con i principi fondamentali del diritto d'asilo e della tutela dei diritti umani a livello internazionale ed europeo, dove le circostanze individuali di ogni singola persona rappresentano l'elemento chiave. Più in generale, siamo dinanzi ad un meccanismo che punisce un rifugiato di guerra siriano perché tenta di raggiungere l'Europa e al contempo ne premia un altro perché non ha fatto il tentativo, quindi dinanzi ad un meccanismo che, oltre ad essere moralmente discutibile perché fondato sulla distinzione "rifugiato buono" contro "rifugiato cattivo", è incompatibile con le basi stesse del diritto d'asilo. Ancora, è palese la contraddizione tra lo scopo dichiarato dell'accordo UE-Turchia, ovvero fermare l'immigrazione irregolare e combattere il traffico di esseri umani, e rendere proprio l'immigrazione irregolare condizione necessaria al reinsediamento.

Peraltro, nella misura in cui questo meccanismo si applica ai soli Siriani, esso risulta in palese contrasto con il divieto di discriminazione sulla base del Paese d'origine, sancito dall'art. 3 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati. L'accordo prevede, infatti, che tutti i richiedenti asilo vengano riammessi in Turchia, ma che solo i Siriani possano essere reinsediati in Europa: solo i siriani, nota Roman[46], hanno quindi la possibilità di beneficiare della protezione internazionale in un Paese europeo (attraverso il reinsediamento), mentre tutti gli altri potenziali beneficiari sono costretti a restare in Turchia, dove le procedure sono inadeguate e gli standard di protezione insufficienti.

Va infine ricordato che immediatamente dopo l'Accordo UE-Turchia, essendo questo – com'è emerso – un patto all'insegna della radicalizzazione, peggiorarono le già pessime condizioni di accoglienza (o di

[46] Roman, E., *Op. cit*.

detenzione) in Grecia, soprattutto negli hotspot collocati nelle isole dell'Egeo. A questo proposito, risulta senza dubbio un'aggravante da attribuire all'accordo UE-Turchia il fatto che sia stato ignorato un elemento assolutamente notorio: l'evidenza per cui l'accoglienza per i richiedenti asilo in Grecia è tradizionalmente inadeguata[47].

3.5 Un punto sulla radicalizzazione delle politiche migratorie in Italia.

Volendo, infine, fare il punto sul nostro Paese, può essere interessante andare ad illustrare le principali novità portate in dote dal decreto in vigore dall'ottobre 2020, immettendo nel corso del paragrafo, a più riprese, dei rimandi ai precedenti provvedimenti, con il fine ultimo di fornire al lettore una panoramica – ancorché sommaria – sul contesto italiano con riferimento ai diritti dei migranti. Quello che emergerà sarà un quadro che negli anni ha presentato – ed ancora oggi in parte presenta – preoccupanti tendenze sia alla radicalizzazione delle politiche e sia, di conseguenza, alla criminalizzazione della figura del migrante.

Il provvedimento in vigore dall'ottobre 2020 è, ovviamente, il cosiddetto Decreto Immigrazione e Sicurezza (decreto-legge 21/10/2020 n. 130), che ha introdotto sostanziali modifiche alla disciplina in tema di immigrazione e sicurezza contenuta nel Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. n. 286/1998), intervenendo soprattutto sulle disposizioni emanate in materia dai cosiddetti Decreti Sicurezza o Decreti Salvini tra il 2018 e il 2019 (D.L. 04/10/2018 n. 113 e D.L. 14/06/2019 n. 53), provvedimenti per inciso, oltre che contestati per incostituzionalità[48], presentanti caratteristiche dalla natura straordinariamente securitaria e repressiva.

In misura minore, tuttavia, il decreto Sicurezza e Immigrazione interviene anche sul Decreto Minniti-

[47] A riguardo – e come epitome di questo discorso – si consigliano le pubblicazioni dedicate in particolare alla Sentenza Kaak. In special modo, si segnala: Liguori, A., "Violazioni conseguenti all'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia e giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sugli hotspots greci: la sentenza Kaak", *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Vol. 14, n. 1, settembre 2020.

[48] Nello specifico, con riferimento al primo decreto, il primo elemento di incostituzionalità sta nella scelta dell'Esecutivo di intervenire con un decreto-legge, che, ex art. 77 della Costituzione è riservato com'è notorio a casi di straordinaria necessità e urgenza, requisiti in nessun modo presenti, perché neppure le misure riguardanti immigrazione e asilo potevano farli configurare alla luce del netto calo di sbarchi post, soprattutto, Memorandum Italia-Libia. Il secondo è riscontrabile, oltre che nella vaghezza delle motivazioni alla base, nell'eterogeneità delle materie trattate (immigrazione, protezione internazionale, cittadinanza, sicurezza), materie non certo rispondenti ad una finalità unitaria di intrinseca coerenza. Venendo poi ai contenuti, esso va innanzitutto ad incidere sul sistema nazionale di protezione abrogando all'art. 1 il permesso di soggiorno umanitario, introdotto nel 1998 con l'art. 5 del Testo Unico sull'immigrazione, quando si diede finalmente attuazione a quell'asilo costituzionale previsto dall'art.10 della nostra Costituzione, oltre che agli obblighi internazionali. Si registrò un passo indietro però con il provvedimento in questione; ecco perché, di nuovo, non è peregrino perorare la causa dell'incostituzionalità. L'incostituzionalità del Decreto Sicurezza Bis giace invece soprattutto nel fatto che esso ha provato a porre un'altra condizione non conforme – ex Art. 117.1 – alla nostra Costituzione, oltre che al diritto internazionale: il fatto che anche le navi soccorse dinanzi a una situazione di emergenza devono chiedere ed ottenere un'autorizzazione per approdare sulle coste italiane.

Orlando del 2017, altra decretazione d'urgenza parimenti configuratasi come uno dei simboli di un contesto di politica migratoria (non solo italiano e non necessariamente solo di questi anni se pensiamo alla Legge Martelli)[49] retoricamente basato su un approccio – prima ancora che utilitaristico ed economico – decisamente difensivo e securitario. Esso, adottato primariamente per accelerare l'esame delle domande d'asilo, comportò a tal fine, per citare solo un grande punto largamente contestato, l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti presentanti ricorso avverso l'esito negativo della propria domanda d'asilo, nonché l'istituzione in primo grado di una procedura caratterizzata dal contraddittorio solo cartaceo[50].

Ad ogni modo, va subito ravvisato che il Decreto Immigrazione e Sicurezza cerca di superare la scelta del precedente Governo di abolire, nei fatti, la protezione umanitaria, originariamente prevista dal T.U. del 1998; infatti, ne viene ripristinata una forma assai simile denominata "protezione speciale". Il permesso di soggiorno connesso a questa forma di protezione, dalla durata di due anni, viene concesso a stranieri che dimostrino l'esistenza di gravi motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano[51].

Un ripristino significativo, se pensiamo che, come si accennava, con il Primo Decreto Sicurezza erano state introdotte nuove tipologie di permessi ben poco garantiste. Innanzitutto, si era avuta una versione ben diversa del permesso di soggiorno "per protezione speciale", che la Commissione territoriale poteva riconoscere dinanzi a rischi di persecuzione e tortura, ma (oltre al fatto che aveva durata annuale e, seppur rinnovabile, non era convertibile in altre tipologie) era lapalissiano che le situazioni contemplate erano quelle portanti al riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, ergo è lecito chiedersi se alla base di questa sovrapposizione non ci fosse la volontà di un suo uso strumentale, sfruttandone lo status giuridico meno garantito. Nel calderone delle altre tipologie di permesso avevamo poi, oltre al permesso di soggiorno "per cure mediche" rilasciato dal questore allo straniero in condizioni di salute di particolare gravità accertate, il permesso "per calamità", rilasciato dal questore allo straniero che avrebbe dovuto far ritorno in un Paese teatro di eccezionali calamità non meglio definite. Infine, c'era il permesso "per atti di particolare valore civile", rilasciato su autorizzazione del Ministro dell'Interno, post - proposta del Prefetto, allo straniero espostosi ad un pericolo concreto per salvare persone in pericolo,

[49] Repubblica italiana, "Legge 28 febbraio 1990 n. 39*", Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, febbraio 1990. Accessibile al link https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg.

[50] Si veda: Del Guercio, A., "Dal decreto Minniti-Orlando al decreto Salvini: decretazione d'urgenza, securitizzazione della politica d'asilo e compressione dei diritti fondamentali. Quando la legge genera vulnerabilità", in *Persone fragili, La vita psichica dei migranti forzati tra cura ed esclusione*, 2018.

[51] De Petris, A., "Il Decreto Immigrazione e Sicurezza: luci e ombre per il nuovo sistema di accoglienza e integrazione", *Accademia Diritto e Migrazioni*, *AdiM Blog*, ottobre 2020.

per il bene dell'umanità *et similia*[52].

Se da un lato va notata la precarietà degli status caratterizzanti, soprattutto, il primo Decreto Salvini, sia con riferimento alla durata del permesso (sei mesi prorogabile quello per calamità, un anno prorogabile negli altri casi) e sia con riferimento alla non convertibilità di alcuni di essi in altre tipologie (in particolare in permesso di soggiorno per motivi di lavoro), dall'altro va sottolineato che la regolamentazione più favorevole era quella per "atti di particolare valore civile" ad enfatizzare la retorica per cui lo straniero dovesse "meritare" il permesso di soggiorno.

Ad ogni modo, tornando al Decreto Immigrazione e Sicurezza, va ravvisato anche che esso modifica l'art. 19 d.lgs. n. 286/1998, dal titolo "Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili", che nella versione precedente vietava l'espulsione o il respingimento solo nel caso in cui il ritorno in patria comportasse per il destinatario del provvedimento il rischio di subire torture. Il comma 1.1 dell'articolo in oggetto viene modificato, prevedendo ora un novero molto più ampio di fattispecie nelle quali si applica il divieto di respingimento, espulsione o estradizione[53].

Attraverso la modifica dei cc. 1 e 5 dell'art. 14 del d.lgs. 130/2020, si stabilisce poi che il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno di un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) non possa eccedere i 90 giorni (a fronte del precedente limite di 180 giorni), prorogabili di 30 giorni nel caso in cui lo straniero sia cittadino di uno Stato con il quale l'Italia abbia firmato un accordo di riammissione.

Il nuovo decreto abroga inoltre l'art. 11 c. 1 ter del d.lgs. 286/1998 relativo al "potenziamento e coordinamento dei controlli di frontiera", introdotto dal Decreto Sicurezza bis; parimenti, viene modificato il d.lgs. 25/2008, attuativo della direttiva 2005/85/CE contenente "norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato". Nello specifico, viene riformato l'esame prioritario della domanda, che mira a rendere più rapido e snello l'esame dell'istanza con particolare fondatezza e possibilità di essere accolta, o che proviene da soggetti vulnerabili, e introduce la procedura accelerata per la domanda che si ritiene presentata per meri scopi dilatori o strumentali, la quale verrà pertanto esaminata con modalità più rapide e stringenti.

Riguardo poi l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, la disposizione prevede che lo straniero, quando sia titolare di permesso di soggiorno a seguito di richiesta di asilo o detenga una ricevuta che attesti la presentazione di una richiesta di protezione internazionale, debba essere iscritto nell'anagrafe della popolazione residente. Al richiedente asilo iscritto all'anagrafe viene inoltre rilasciata una carta di identità valida per tre anni soltanto nel territorio nazionale.

[52] Del Guercio, A., Op. cit.: 12-14.

[53] Per un approfondimento su tale importante aspetto – che in questa sede non è possibile analizzare a fondo per motivi di sintesi – si rimanda a: De Petris, A., *Op. cit.*

Ancora, il nuovo decreto introduce una profonda riforma del sistema di accoglienza ed integrazione per i richiedenti protezione internazionale, riorganizzandola su un assetto a due livelli in base alla condizione giuridica del soggetto che vi accede. Infatti – tornando a qualche anno prima – va ricordato che i decreti Sicurezza avevano profondamente riformato il sistema di accoglienza, o presunta tale: in particolare, il primo escludeva che i richiedenti protezione internazionale potessero ricevere accoglienza nell'ambito dello SPRAR, rinominato SIPROIMI, riservato ai soli beneficiari di protezione internazionale. Più nel dettaglio, i richiedenti protezione internazionale erano collocati nei Centri di Prima Accoglienza (CPA) e nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), sistemi con gravi carenze appurate, in un contesto in cui, dunque, il Decreto smantellava definitivamente (opera già iniziata nel 2015) un sistema di accoglienza, lo SPRAR, caratterizzatosi per accoglienza, offerta di servizi ed inclusione, con una fattiva collaborazione dei Comuni.

Preoccupante pure la mancata definizione di uno strumento di ricorso per i migranti in merito alle condizioni di trattenimento, lacuna comportante la condanna italiana nel caso Khlaifia (violazione dell'art. 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 3)[54].

D'altronde, decostruendo, quello che ci era stato presentato come "decreto sicurezza", si dimostrò in toto un provvedimento inquadrabile come forma di razzismo istituzionale, presentando politiche rafforzanti disuguaglianze e malessere sociale nelle minoranze, negando diritti essenziali, come la libertà di riunirsi, su basi etniche e incoraggiando lo sfruttamento attraverso la precarizzazione delle vite, mentre peraltro si portava parallelamente avanti una campagna di criminalizzazione (anche) delle ONG senza precedenti.

Il Decreto Immigrazione e Sicurezza ha dunque segnato un cambio di passo con riferimento al sistema di accoglienza. Nello specifico, l'art. 4 del d.l. 130/2020 introduce infatti per i richiedenti protezione internazionale un primo livello di accoglienza, da svolgersi nei centri governativi, che comprende i servizi di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, i corsi di lingua italiana ed i servizi di orientamento legale e al territorio, e un secondo livello di accoglienza, finalizzato all'integrazione delle altre categorie di beneficiari, costituito da servizi di orientamento al lavoro e formazione professionale. Il nuovo assetto, denominato Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), recupera l'approccio del sistema SPRAR/SIPROIMI, basato sul rinnovato coinvolgimento volontario dei Comuni, e si pone come modello di accoglienza diffusa.

Tanto posto, accanto agli elementi sostanzialmente positivi finora messi in luce del Decreto Sicurezza e

[54] Si veda: Pacelli, A., "Khlaifia and others v. Italy: lights and shadows in the judgement of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights", in Cataldi, G., Corleto, M., Pace, M. (eds) *Migrations and Fundamental Rights: The Way Forward*, settembre 2019.

Immigrazione, vanno però rimarcate anche le criticità. In primis, va detto che risulta molto problematica la nuova disciplina di acquisizione della cittadinanza, che, benché preveda tempi inferiori di decisione rispetto alla normativa precedente (si passa da quattro a tre anni), richiede comunque dodici mesi in più rispetto alla disposizione precedente all'entrata in vigore dei Decreti Sicurezza. In aggiunta, non entusiasma, naturalmente, il fatto che permangono sanzioni per gli equipaggi marittimi civili che compiano azioni di salvataggio di migranti in mare, così come non entusiasma il fatto che manca una visione complessiva del processo di accoglienza, prevedente una continuità di servizi per i soggetti che ne abbiano diritto dal momento del primo ingresso sul territorio nazionale fino ad una effettiva integrazione sul piano socioeconomico ed occupazionale degli interessati.

Nel complesso, nota in particolare De Petris[55], la nuova disciplina sembra confermare che il legislatore ha compreso la gravità delle aporie prodotte dalla normativa precedente, ma i risultati restano parziali e ben lontani dagli anni, per esempio, della *solidarity-oriented* Operazione Mare Nostrum, che, iniziando nell'ottobre del 2013 (Governo Letta) e terminando nell'ottobre del 2014 (Governo Renzi) ha caratterizzato un solo anno solare[56].

4. Conclusioni.

All'interno di questo articolo, pur dovendo fare delle scelte per ragioni di sintesi, si è riusciti a far emergere riflessioni interessanti, tanto sulla costante inosservanza dei diritti umani in materia di immigrazione, quanto sulla necessità di bilanciamento tra sovranità statale e tutela internazionale dei migranti, quest'ultima non sempre – a voler usare un eufemismo – elevata a priorità da parte di Governi e Istituzioni d'Europa. Tale elemento è, d'altronde – come emerso – ben simboleggiato dalle prese di posizione del Gruppo di Visegrad, da tanti atteggiamenti difensivi o ottusamente securitari e, nondimeno, a scala nazionale, dai Decreti Sicurezza.

Scrutando l'orizzonte, al netto dei timidissimi passi in avanti che pure talvolta si stanno registrando, sarà decisivo per l'UE recuperare parte della credibilità persa in questi anni di crisi (non solo migratoria), in un contesto in cui si ritiene che sarebbe molto importante partire dall'accantonare o dal ripensare, anche con riferimento ai singoli Stati membri, la triste prassi dell'esternalizzazione. Dare un primo segnale in questo senso sarebbe quanto mai determinante per trasmettere – all'interno e all'esterno – la reale volontà di rispettare i diritti umani, riscoprendosi una comunità basata sulla *Rule of Law*.

Di certo, c'è bisogno di risposte urgenti – e la stessa Unione lo riconosce – ma, come messo in luce nel

[55] *Ibidem*.

[56] Per approfondire su questa importante operazione di salvataggio militare e umanitaria voluta dal nostro Paese nel 2013, si veda, tra gli altri: Morgese, G., "Le operazioni Mare Nostrum e Triton nel Mediterraneo centrale", Sud in Europa, XVI (1), dicembre 2014.

corso della pubblicazione, ciò non può più andare a discapito della trasparenza, della legittimità e della correttezza delle procedure, magari, e sperabilmente, ponendo finalmente in essere una forma di cooperazione realmente basata sull'equa ripartizione delle responsabilità e, ancor di più, sulla solidarietà. A dodici anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tutto ciò resta un mero idealtipo.

Bibliografia

Banulescu-Bogdan N., Fratzke S., "Europe's Migration Crisis in Context: Why now and what next?", *Migration Policy Institute*, settembre 2015. Accessibile a: https://www.migrationpolicy.org/article/europe's-migration-crisis-context-why-now-and-what-next.

CGUE, sentenza 25 giugno 2020, C-36/20 PPU, Ministerio Fiscal c. VL, paragrafi 59-68. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0036

Commissione europea, "Agenda europea sulla migrazione", COM (2015), 240, Finale, maggio 2015. Accessibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=es.

Corte EDU, sentenza 28 maggio 1985, Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito, n. 9214/80, 9473/81 e 9474/81, paragrafi 82-83.

De Petris, A., "Il Decreto Immigrazione e Sicurezza: luci e ombre per il nuovo sistema di accoglienza e integrazione", Accademia Diritto e Migrazioni, AdiM Blog, ottobre 2020.

Del Guercio, A., "Dal decreto Minniti-Orlando al decreto Salvini: decretazione d'urgenza, securitizzazione della politica d'asilo e compressione dei diritti fondamentali. Quando la legge genera vulnerabilità", in *Persone fragili, La vita psichica dei migranti forzati tra cura ed esclusione*, 2018.

Di Pasquale E., Tronchin C., "L'impatto economico e sociale dell'immigrazione", *Studi per il Mezzogiorno*, 2018.

Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985.

Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, "Report to the Italian Government on the visit to Italy", CPT/Inf, giugno 2018.

Fazzini, A., "Il caso S.S. and Others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo", Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo 2020, n. 2, luglio 2020.

Gatta, F., "Detention of migrants with the view to implement the EU-Turkey Statement: the Court of Strasbourg (un)involved in the EU migration policy", *Cahiers de l'EDEM*, marzo 2018.

Gatta, F., "La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della crisi dei rifugiati", *Ius in Itinere*, n. 1, settembre 2019.

International Organization for Migration (IOM), "Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy – Glossary", *IOM*, 2014.

Juncker J.C., "Un nuovo inizio per l'Europa Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico - Orientamenti politici per la prossima Commissione europea", 15 luglio 2014.

Liguori, A., "La Corte europea condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi", *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 1, n. 2, 2012.

Liguori, A., "Violazioni conseguenti all'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia e giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sugli hotspots greci: la sentenza Kaak", Diritti Umani e Diritto Internazionale, Vol. 14, n. 1, settembre 2020.

Morgese, G., "Le operazioni Mare Nostrum e Triton nel Mediterraneo centrale", Sud in Europa, XVI (1), dicembre 2014.

Pacelli, A., "Khlaifia and others v. Italy: lights and shadows in the judgement of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights", in Cataldi, G., Corleto, M., Pace, M. (eds) *Migrations and Fundamental Rights: The Way Forward*, settembre 2019.

Parlamento europeo, "Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori", luglio 2020. Accessibile a: https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/world/20200624STO81906/perche-le-persone-migrano-esplorare-le-cause-dei-flussi-migratori.

Parlamento europeo," Statistiche su asilo e immigrazione", *Attualità*, agosto 2021. Accessibile a: https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170629STO78630/statistiche-su-asilo-e-immigrazione.

Pascale, G., "Esternalizzazione delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'UE per complicità nelle *gross violations* dei diritti umani commesse in Libia", *Studi sull'integrazione europea*, XIII, n. 2, 2018.

Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alle frontiere e alla guardia costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU 2019 L 295/1.

Roman, E., "L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi", SIDI blog, marzo 2016.

Tagliapietra A., "The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions", Istituto Affari Internazionali, 2019.

Zupi M., "L'Impatto delle Primavere Arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia", *Osservatorio di Politica Internazionale*, n. 52, luglio 2012.