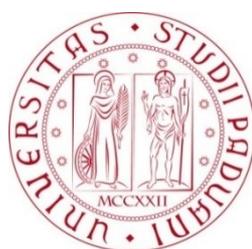


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE  
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Scienze politiche, Relazioni  
Internazionali e Diritti Umani



*La difficile costruzione di una politica migratoria  
europea: tra sfide sovranazionali e freni  
intergovernativi*

*Relatore:* Prof. Marco Mascia

*Laureanda:* Alessandra Bragagnolo

Matricola N. 2011945

A.A 2023-2024



# Indice

<b>INTRODUZIONE</b> .....	3
<b>CAPITOLO I - IL FENOMENO MIGRATORIO IN EUROPA: IL RUOLO DI STATI, UE E ONG</b> .....	7
<b>1. Evoluzione del fenomeno</b> .....	7
<b>2. Gli attori in gioco</b> .....	12
2.1 Gli Stati.....	14
2.2 L’Unione europea .....	17
2.3 La società civile .....	19
<b>CAPITOLO II - I LIMITI DELLE POLITICHE EUROPEE ATTUALI</b> ....	23
<b>1. Un approccio non europeo: il Sistema Dublino</b> .....	23
<b>2. Politiche di “non-accoglienza”</b> .....	28
2.1 L’Agenzia Frontex.....	29
2.2 Gli accordi coi Paesi terzi .....	31
<b>CAPITOLO III – I TENTATIVI DI RIFORMA</b> .....	35
<b>1. Le prime proposte della Commissione europea</b> .....	35
<b>2. Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo</b> .....	37
2.1 Il ruolo dei co-legislatori.....	40
2.2 L’appello del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli.....	43
<b>CONCLUSIONE</b> .....	47
<b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA</b> .....	51



## Introduzione

*«La storia degli uomini non è dunque la lotta del bene che cerca di sconfiggere il male.*

*La storia dell'uomo è la lotta del grande male che cerca di macinare il piccolo seme dell'umanità. Ma se in momenti come questo l'uomo serba qualcosa di umano, il male è destinato a soccombere».*

Vasilij Grossman, *Vita e destino*

Nonostante il passare degli anni e delle stagioni politiche, l'immigrazione rimane un tema di scottante attualità, in Europa come nel resto del mondo. Le notizie di sbarchi e di naufragi sulle coste mediterranee e gli scontri politici e diplomatici sul tema sono all'ordine del giorno. I legislatori nazionali ed europei si trovano da anni a dover gestire afflussi più o meno consistenti di persone in arrivo prevalentemente dall'Africa e in cerca di un futuro luminoso, lontano da ciò che rifuggono.

Nell'elaborazione di misure adeguate che rispondano alle esigenze di chi arriva e di chi accoglie, qual è il ruolo dell'Unione europea? L'obiettivo di queste pagine è appunto quello di rispondere alla popolare domanda "Dov'è l'Europa?", pronunciata criticamente da diversi politici e da buona parte dell'opinione pubblica quando, riferendosi al fenomeno migratorio, ci si chiede perché l'UE sia immobile, o quasi, di fronte ad afflussi sempre più massicci di persone e alle richieste d'aiuto lanciate dai Paesi di frontiera, oberati di richieste d'asilo da esaminare. L'Unione europea è davvero incapace di agire in modo adeguato di fronte a tali sfide? Se sì, cosa la blocca? L'ipotesi di partenza è la seguente: la difficoltà di dare risposte davvero europee al fenomeno migratorio trae la sua origine dalla presunzione degli Stati membri di imporre la propria linea nelle sedi intergovernative, perseguendo interessi nazionali ed ostacolando l'elaborazione di una politica migratoria europea che si basi su un'equa ripartizione delle responsabilità e sul rispetto dei diritti umani.

Attraverso una lunga e attenta analisi della letteratura esistente, si è cercato di individuare le dinamiche che animano la difficile costruzione della politica migratoria europea. Vengono ripercorsi i passi fatti finora, presentate le criticità

della strada intrapresa e viene evidenziata la necessità di compiere passi ulteriori. Nello specifico, si è posta particolare attenzione sul difficile bilanciamento tra la difesa degli interessi nazionali in sede intergovernativa e i tentativi di avanzamento comunitario in sede sovranazionale.

Per avere un quadro d'insieme, nel primo capitolo viene presentato il fenomeno migratorio in Europa. Il focus è posto sull'immigrazione irregolare, che coinvolge milioni di persone in partenza prevalentemente da Asia e Nord Africa e in arrivo ai confini dell'Unione europea senza visti né altri documenti di viaggio. Si ripercorrono le pericolose rotte migratorie del Mediterraneo, dei Balcani e dell'Africa occidentale, per poi attuare una ricostruzione dell'evoluzione del fenomeno, dai flussi registrati alla fine del XX secolo, alla «crisi dei rifugiati» del 2015, arrivando alla situazione di oggi, con gli aumenti registrati nel 2023. Tale ricostruzione storica permette di abbandonare la terminologia emergenziale e di classificare le migrazioni verso l'Europa (e non solo) come un fenomeno strutturale, che varia nel tempo in termini di intensità e caratteristiche, ma che non accenna a fermarsi e che non rappresenta un “problema” passeggero, bensì un elemento insito nella storia dell'uomo.

L'Europa, soprattutto dopo la crisi del 2015, è stata chiamata a rimboccarsi le maniche e ad assumere una certa posizione nei confronti dell'immigrazione irregolare, predisponendo piani d'azione e attuando determinate politiche. La seconda parte del primo capitolo è dedicata agli attori europei coinvolti in tale processo, i quali hanno forma e metodi d'azione differenti. Nella gestione del fenomeno migratorio, infatti, coesistono le azioni di enti governativi nazionali, di istituzioni sovranazionali e di organismi non governativi. Di ogni attore viene presentato l'approccio con cui si pone nei confronti del fenomeno migratorio. Viene inoltre analizzato come tale approccio corrisponda poi nella pratica a determinate politiche ed azioni. Per esempio, si riconosce la generale propensione degli Stati membri a rigettare l'immigrato, considerandolo come una minaccia all'identità nazionale, e si evidenzia la conseguente attuazione di politiche di chiusura, volte a limitare gli arrivi e a difendere i confini e l'identità dello Stato.

Nel secondo capitolo vengono analizzate le politiche messe finora in atto dall'Unione. Viene descritto il c.d. Sistema Dublino, ossia l'insieme di regole di gestione dell'asilo nell'Unione europea, con un breve accenno alla sua evoluzione e con un focus sugli aspetti più critici dello stesso. In particolare, viene descritta la problematica regola del primo Paese d'ingresso, competente ad esaminare le domande d'asilo. In seguito, vengono presentate le politiche di non-accoglienza, improntate cioè al contenimento dei flussi e al controllo dei confini, ovvero la creazione e il potenziamento dell'Agenzia Frontex e la realizzazione di accordi coi Paesi terzi d'origine e di transito dei migranti.

Una volta descritto il fenomeno, presentati gli attori coinvolti nella sua gestione e descritte le misure adottate finora a livello europeo, nell'ultimo capitolo viene analizzato il processo di riforma del sistema europeo d'asilo e immigrazione. Si parte dalle prime proposte presentate dalla Commissione europea e dai feedback a riguardo, provenienti dal Parlamento europeo e dagli Stati membri. Ampio spazio viene poi dedicato al Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, un pacchetto di riforme presentato nel 2020 dalla Commissione europea, con cui quest'ultima si proponeva di attuare un "nuovo inizio" nella gestione del fenomeno migratorio. Il capitolo prosegue descrivendo il ruolo assunto dai co-legislatori, ovvero Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, nell'analisi e nella possibile realizzazione di tali proposte di riforma. Infine, viene data voce alla società civile, presentando un appello del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE), il quale permette di realizzare un'analisi critica del quadro predisposto dalla Commissione nel 2020 e di riconoscere l'esistenza di problematiche nella strada intrapresa dell'UE.

In ognuno di questi capitoli si cerca di sottolineare un aspetto fondamentale, che sta alla base del presente lavoro: l'immigrazione va riconosciuta come un fenomeno inarrestabile, che non può essere bloccato, e che deve essere gestito in modo strutturale, avendo come bussola i valori su cui l'Unione europea si fonda: la dignità umana, l'uguaglianza e la libertà. Solo così il *seme dell'umanità* potrà germogliare.



# **CAPITOLO I - Il fenomeno migratorio in Europa: il ruolo di Stati, UE e ONG**

## **1. Evoluzione del fenomeno**

Il fenomeno migratorio si riferisce a spostamenti di persone «da un territorio a un altro, da una ad altra sede, determinati da ragioni varie, ma essenzialmente da necessità di vita» (Treccani, 2000). Questi spostamenti hanno origini antiche: la ricerca di condizioni di vita migliori spinge da sempre singoli individui e intere popolazioni verso nuovi territori. È un fenomeno che caratterizza fortemente la storia umana, e ad oggi è in crescita: i migranti internazionali, che nel 1970 corrispondevano al 2,3% della popolazione mondiale, nel 2020 sono arrivati al 3,6% (IOM, 2023).

L'epoca in cui viviamo è la più violenta dopo la fine della Seconda guerra mondiale: conflitti e violazioni dei diritti umani si registrano quotidianamente, e sono tra le motivazioni principali che spingono le persone a lasciare la propria terra. Violenze, guerre, persecuzioni, ma anche povertà e cambiamenti climatici portano milioni di individui ad abbandonare la propria casa per raggiungere territori più sicuri, più ricchi. Sono i cosiddetti *push factors*, ossia le ragioni, legate a circostanze che minacciano la vita e/o il benessere sociale, che alimentano il desiderio di migrare. A questi si affiancano fattori di richiamo (*pull factors*), elementi che attirano le persone verso un territorio altro rispetto a quello di provenienza: la prospettiva di un futuro migliore, in un Paese che offre condizioni di vita adeguate, cibo, istruzione, maggiori opportunità in ambito lavorativo, libertà. L'Europa è una regione geografica che presenta *pull factors* notevolmente attrattivi dal punto di vista economico e sociale. Infatti, durante gli ultimi decenni del XX secolo è divenuta territorio di immigrazione, attirando sempre più individui provenienti dall'Asia e dal Nord Africa.

## *Le rotte migratorie*

I Paesi di partenza generalmente non garantiscono una piena libertà di movimento oltre i propri confini (Facchini & Rondi, 2022). Inoltre, i Paesi europei di destinazione hanno finora previsto canali legali d'accesso molto limitati per cittadini extra-comunitari sprovvisti di una certa documentazione di viaggio.<sup>1</sup> L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), ha dichiarato che senza strumenti adeguati quali visti e canali legali di migrazione, «i percorsi irregolari sono probabilmente l'opzione più realistica (se non l'unica) aperta ai potenziali migranti di questi Paesi». È quindi per questo che, per raggiungere un futuro più prospero e sicuro in Europa, ci si spinge su rotte illegali, pericolose e spesso mortali: non si hanno alternative.

L'OIM dal 2014 ad oggi ha registrato 26mila decessi nel Mar Mediterraneo. Questo mare, attraversato da tre rotte migratorie, è protagonista di continue tragedie umanitarie, che sconvolgono l'opinione pubblica, animano la società civile e agitano la politica. Una delle rotte più utilizzate è la rotta del Mediterraneo orientale, diretta verso Grecia, Bulgaria e Cipro e utilizzata in maggior misura da persone provenienti dalla Siria. La rotta del Mediterraneo centrale, invece, è utilizzata da chi parte dall'Africa settentrionale, dall'Africa subsahariana, dall'Asia meridionale e dal Medio Oriente e, passando per la Libia, raggiunge l'Italia o, più raramente, Malta. La rotta del Mediterraneo occidentale, infine, è quella scelta da migranti che partono principalmente da Algeria e Marocco, ma anche dall'Africa subsahariana, per raggiungere la Spagna.<sup>2</sup>

Le rotte migratorie verso l'Europa sono spesso teatro di violazioni dei diritti umani dei migranti. È quanto accade specialmente nella rotta dei Balcani occidentali, dove violenze e respingimenti sono perpetuati anche da Paesi membri dell'Unione europea (Amnesty International, 2023). Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, essendo territori geograficamente

---

<sup>1</sup> In Italia, ad esempio, la legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini) prevede l'ingresso regolare e l'ottenimento del permesso di soggiorno solamente per chi possiede un contratto di lavoro che gli garantisca una stabilità economica

<sup>2</sup> Le informazioni relative alle rotte migratorie sono consultabili nel sito del Consiglio europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/> (URL consultato il 21 agosto 2023)

circondati dagli Stati membri dell'UE, svolgono la funzione di corridoi per i migranti diretti verso l'Unione europea, in particolare quelli provenienti dal Medio Oriente, dall'Asia e dall'Africa.

Esiste, infine, la rotta dell'Africa occidentale: migranti in partenza principalmente dal Marocco, dal Sahara occidentale, dalla Mauritania, dal Senegal e dalla Gambia, attraversano la costa dell'Africa occidentale per raggiungere le isole Canarie, percorrendo distanze che variano da meno di 100 chilometri dal punto più vicino sulla costa a oltre 1600 chilometri dalla Gambia.

### *La crisi migratoria*

A partire dagli ultimi decenni del XX secolo, l'Europa ha visto un graduale aumento dei flussi migratori verso i suoi confini. Nel corso degli anni Ottanta, sono giunti sul territorio europeo oltre 5 milioni di migranti, mentre negli anni Novanta questa cifra è raddoppiata, raggiungendo quasi 10 milioni (Tuccari, 2015). Nel primo decennio del XXI secolo, circa 19 milioni di persone hanno fatto ingresso in Europa (ibid.) Dopo il rallentamento del periodo 2008-2009, che conta l'arrivo di 46.000 persone, la portata del fenomeno migratorio ha subito un notevole incremento: dal 2014 al 2016 si registrano in media 500.000 migranti annui, con un picco di 1,8 milioni solo nel 2015, in arrivo principalmente dalla rotta del Mediterraneo orientale e dalla rotta balcanica (UNHCR, 2016).

L'Unione Europea e gli Stati membri hanno quindi dovuto affrontare un'onda inattesa, con una portata quasi doppia rispetto a quanto registrato durante i conflitti jugoslavi degli anni '90. Alla radice di quella che è stata definita "crisi migratoria" si individuano sia cause strutturali che contingenti (Savino, 2017). Un primo fattore strutturale è il profondo divario economico tra Paesi europei e Paesi africani o mediorientali. Tale disparità, radicata nel corso della storia, ha subito un incremento drammatico soprattutto nell'ultimo mezzo secolo, e la diffusione di Internet anche nelle regioni meno sviluppate ha reso ancora più evidente questa evoluzione. Una notevole riduzione dei costi dei trasporti ha inoltre concretizzato l'opzione migratoria per i segmenti sociali medio-alti all'interno dei Paesi in via di sviluppo (ibid.).

Influenze contingenti, che rivestono un ruolo decisivo nell'esplicare l'improvviso aumento dei flussi migratori, sono, invece, da individuare nelle cause politiche: l'escalation del conflitto siriano, le “primavere arabe”, la diffusione dell'ISIS e il fallimento del processo di stabilizzazione in Libia. Tali contesti hanno fortemente contribuito a generare un aumento della volontà di migrare: le guerre, i conflitti e l'instabilità politica hanno ulteriormente compromesso le già fragili condizioni di vita nelle regioni svantaggiate, spingendo milioni di individui a cercare rifugio altrove. Oltre a ciò, tali eventi hanno provocato una disintegrazione delle istituzioni chiave in diversi Paesi, sottraendo alle nazioni europee la possibilità di intrattenere relazioni con partner politici stabili. Questa situazione si è rivelata una sfida per i governi europei anche perché non hanno più potuto contare su interlocutori affidabili, i quali, pur potendo sollevare dubbi sulla loro natura democratica, erano in grado di contenere i flussi migratori irregolari (ibid.). Questa crisi ha quindi messo a dura prova i Paesi europei e le istituzioni dell'Unione europea, spingendo a interrogarsi sulle risposte più adeguate per affrontare il fenomeno.

#### *Il fenomeno migratorio post-2015*

Dopo la crisi del 2015, i flussi hanno subito continue oscillazioni nelle diverse tratte. La rotta del Mediterraneo orientale, protagonista nel 2015, ha visto una considerevole riduzione dei flussi, in conseguenza dell'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016.<sup>3</sup> Tuttavia, nel corso del 2020 gli arrivi irregolari a Cipro hanno ripreso ad aumentare e lo stesso è avvenuto in Grecia nel 2022. Nella rotta Balcanica, altra protagonista della crisi del 2015, il numero di arrivi è diminuito costantemente fino al 2019, quando ha ripreso a crescere. Nel 2018 la rotta del Mediterraneo occidentale è divenuta il percorso maggiormente

---

<sup>3</sup> Con la Dichiarazione UE-Turchia, adottata in occasione del Consiglio europeo del 18 marzo 2016, i Capi di Stato o di governo europei concordarono con la Turchia misure volte a bloccare la migrazione irregolare dal territorio turco all'Europa.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>  
(URL consultato il 21 agosto 2023)

utilizzato per raggiungere l'Europa. La situazione si è modificata già a partire dal 2019 in seguito ad accordi tra Marocco, Spagna e UE, volti a ridurre le partenze.<sup>4</sup>

Nel corso del 2020, la pandemia da COVID-19 ha avuto un impatto non indifferente sull'afflusso di immigrati nel territorio europeo e sulle loro condizioni di vita. Le restrizioni alle frontiere e i divieti di spostamento introdotti dai governi nazionali hanno limitato la libertà di movimento per i migranti, bloccati lungo i confini o nei centri d'accoglienza sovraffollati, spesso in condizioni igienico-sanitarie insufficienti. La pandemia ha certamente contribuito alla riduzione dei flussi, ma ha soprattutto agito come un amplificatore di vulnerabilità, sia in termini di salute che di condizioni di vita generali dei migranti. Questa situazione è stata esasperata dalla ripresa degli arrivi nel 2021 e dal notevole aumento registrato nel 2022, che hanno comportato condizioni di fragilità estreme (Unicef, 2023). L'aumento di arrivi registrato nel 2022 si spiega in misura rilevante dall'afflusso di sfollati dall'Ucraina, in conseguenza dell'aggressione militare da parte della Federazione Russa. Nel gennaio 2023 erano 4 milioni i rifugiati ucraini, per lo più donne e bambini, a beneficiare del regime di protezione temporanea attivato dall'UE in risposta all'emergenza.<sup>5</sup>

Nel corso del 2023 il fenomeno non accenna a ridurre la sua portata: nei primi sette mesi del 2023 sono stati registrati 117.600 arrivi, principalmente dal Mediterraneo centrale e dall'Africa centrale (Unicef, 2023).

### *Un fenomeno strutturale*

Ripercorrere l'evoluzione del fenomeno migratorio in Europa, dal XX secolo ad oggi, permette di fare un'importante considerazione. I dati riportati descrivono un fenomeno in continua evoluzione, che coinvolge milioni di persone ogni anno e che, pur essendo soggetto a fluttuazioni più o meno significative, non accenna a fermarsi.

---

<sup>4</sup> Le informazioni relative alle rotte migratorie sono consultabili nel sito del Consiglio europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/> (URL consultato il 21 agosto 2023)

<sup>5</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/> (URL consultato il 21 agosto 2023)

L'enciclopedia Treccani definisce l'emergenza come una «circostanza imprevista». Non solo i flussi migratori in Europa, ma la storia dell'umanità intera dimostrano che le migrazioni sono tutto fuorché una “circostanza imprevista”. Risulta quindi evidente la natura strutturale del fenomeno, erroneamente etichettato come “emergenziale” e “temporaneo”. Il punto di partenza per affrontare in maniera adeguata la questione è prendere consapevolezza del fatto che i flussi migratori «sono per loro natura continui e fluidi», «cambiano nei percorsi, nelle origini e nelle destinazioni», ma non si fermano (Siragusa, Tano, Tondo, & Napolitano, 2022).

## **2. Gli attori in gioco**

Il fenomeno migratorio ha una portata tale da non poter essere ignorato dalla politica e dalla collettività. Nel corso degli anni, per affrontarlo, sono state formulate e attuate diverse politiche pubbliche. Queste sono definite come azioni o decisioni «intenzionali e coerenti prese e messe in atto da diversi attori pubblici e, talvolta, privati» (Knoepfel, et al. 2011, p. 24). Le politiche pubbliche adottate in ambito migratorio sono frutto dell'intervento di attori nazionali e internazionali, governativi e non governativi. Sarebbe un errore affermare che la gestione dei flussi migratori in Europa è materia esclusivamente statale: la capacità degli Stati europei di affrontare il fenomeno si è notevolmente ridimensionata e, pur con qualche riserva, essi hanno dovuto cedere spazio ad altri attori. La questione migratoria già negli anni 90 del secolo scorso ha iniziato ad essere trattata a livello dell'Unione europea, dove è divenuta materia comunitaria, e dove rappresenta oggi una sfida politica fondamentale. Di fronte alle profonde vulnerabilità delle persone migranti, poi, la società civile ha iniziato a mobilitarsi ed è divenuta un attore essenziale nella gestione dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati all'interno dei confini dell'Unione europea.

L'approccio con cui ogni attore affronta la questione migratoria permette di comprenderne il ruolo svolto nella pianificazione, nella realizzazione e nella valutazione delle misure volte a gestire l'accoglienza e la distribuzione della popolazione immigrata. Inoltre, fornisce una spiegazione delle modalità con cui gli

Stati, l'Unione europea e la società civile interagiscono tra loro, sostenendosi od ostacolandosi nella gestione di un fenomeno tanto complesso quanto inarrestabile.

Buona parte di queste interazioni avviene all'interno di un sistema, quello europeo, caratterizzato da una governance multilivello, che coinvolge attori di diversa natura, operanti a livello nazionale, subnazionale, transnazionale ed europeo (Mascia, 2016). L'UE si sta dotando di strumenti sempre più sofisticati per allargare la rappresentanza a tutti i livelli di governance, per poter adottare le scelte più opportune, interagendo con ogni attore. Questo vale anche per la costruzione di una politica di immigrazione e d'asilo.

L'Unione, nell'elaborazione di una politica migratoria europea – e, in misura ultima, nell'intero processo di integrazione – non può escludere dai processi decisionali le «formazioni sociali che pongono al centro delle loro azioni e rivendicazioni valori umani universali» (ivi., p. 108). È per questo che le istituzioni europee, e in particolar modo la Commissione<sup>6</sup>, stanno realizzando un'apertura sempre maggiore alle organizzazioni non governative, le quali a loro volta si stanno adattando alla dimensione europea, tramite la creazione di diversi *networks*. Sia l'Unione europea che le ONG hanno compreso che «non possono non incontrarsi per il raggiungimento di obiettivi comuni» (ibid., p. 110). All'interno della governance democratica dell'Unione, si sta quindi sviluppando un c.d. «dialogo civile», un «forum di comunicazione della società civile organizzata sul piano comunitario», in cui essa può esprimere valutazioni delle politiche attuate a livello europeo e fornire alle istituzioni soluzioni che si basino sul rispetto dei diritti umani e della democrazia. Il dialogo civile, contribuendo a «ridurre il gap esistente nell'UE tra governanti e governati» (ivi., p. 126), è uno strumento molto utile all'Unione, che può proseguire la strada verso la realizzazione di una governance democratica europea.

---

<sup>6</sup> Comunicazione "Libro bianco sulla governance europea" COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001; Comunicazione "sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa" COM(1997) 241 definitivo., Bruxelles, 1997; Comunicazione "La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato" COM(2000) 11, Bruxelles, 2000; Comunicazione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002.

Nella stessa direzione procede il dialogo politico instaurato dall'Unione europea con gli enti regionali e locali. Il Trattato di Maastricht ha istituito il Comitato delle Regioni, organo consultivo attraverso il quale l'interesse territoriale viene rappresentato autonomamente rispetto a quello nazionale, comunitario e di categoria. In questo modo gli enti territoriali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà, e apportano valore democratico all'operato dell'Unione. Tra questi livelli di governance e di rappresentanza si è instaurata un'interazione prevalentemente positiva, poiché UE, società civile ed enti territoriali rappresentano interessi spesso affini, se non addirittura complementari. Ciò ha conseguenze politiche importanti: l'affinità tra enti locali e regionali e UE, ad esempio, comporta un rafforzamento di questi attori «a discapito degli stati» (ivi., p. 95).

Questi ultimi, comunque, mantengono un ruolo fondamentale nella rete di interazioni che avvengono a livello comunitario. All'interno della governance europea, infatti, ampio spazio è lasciato ai governi nazionali, i quali rappresentano – se non dal punto di vista istituzionale, almeno nella pratica – i veri protagonisti e *decision makers* in Europa. Il dialogo politico più strutturato (se non addirittura fossilizzato) a livello europeo è pertanto quello che avviene tra governi nazionali, e tra governi nazionali e istituzioni europee. Presente in tutte le fasi del processo decisionale, la voce nazionale non si esaurisce mai e ciò ha delle conseguenze importanti anche sulla realizzazione di una politica migratoria realmente europea. L'orientamento nazionale è spesso in contrasto con quello europeo, sia comunitario che transnazionale, in quanto espressione di un concetto di sovranità che non appartiene alla logica d'azione universalistica dell'UE e della società civile. Un concetto di sovranità che mina la *good governance* europea ed ostacola l'individuazione di una risposta comunitaria ad una questione, quella migratoria, in cui sono in gioco il rispetto dei diritti umani e la stessa tenuta dell'Unione europea.

## **2.1 Gli Stati**

Gli Stati europei hanno preso forma tra l'epoca moderna e l'età contemporanea, costruendosi attorno al concetto di «omogeneità delle loro popolazioni» (De

Cesaris, 2017, p. 11). L'avvento dello Stato-nazione ha segnato la fine degli imperi e delle società plurali, dove convivevano differenti nazionalità e religioni. Si diffuse l'idea ottocentesca di Nazione basata sui concetti naturali di sangue, discendenza e lingua, che ebbe la sua massima espressione nel nazionalismo, nemico delle minoranze e della convivenza tra popoli differenti. Le masse europee furono conquistate dal mito del «popolo indiviso», frutto di «costruzioni concettuali e filosofiche» (ivi., p. 12), più che di elementi naturali concreti e oggettivamente identificabili. Questo processo di “nazionalizzazione” del popolo si realizzò attraverso la costruzione di una forte opposizione all'altro, lo straniero. La teoria delle razze, che si diffuse a fine Ottocento, rappresentò il simbolo di quella che viene definita «nazionalizzazione per contrasto» (ivi., p. 16), e fu la base ideologica che animò il Secondo conflitto mondiale.

Il 1945 segnò l'inizio di un'epoca di cooperazione tra Stati europei, che intendevano costruire una pace solida e duratura e riconoscere l'esistenza di diritti umani inviolabili (Pariotti, 2013). Cultura razzista e nazionalista vennero messe da parte, per far spazio ad una concezione di identità europee come parte di un ambizioso progetto di integrazione, da cui ha avuto origine l'Unione Europea (De Cesaris, 2017).

La cultura dell'opposizione all'altro come elemento di coesione identitaria della Nazione si è ripresentata quando l'Europa è divenuta territorio di immigrazione, e si è radicata nelle aree conservatrici della politica nazionale in seguito alla crisi migratoria del 2015. In un'ottica prettamente “tradizionale”, infatti, la figura dell'immigrato «è concettualmente mal sopportata nello status quo degli stati-nazione» (Napolitano, 2022, p. 15), costruiti sul concetto di omogeneità delle loro popolazioni. Immigrati e richiedenti asilo vengono dipinti come «una sfida alla protezione dell'identità nazionale», e questo ha conseguenze sulle politiche adottate. Ciò si traduce innanzitutto nella percezione dell'immigrazione come una questione di sicurezza (Huysmans, 2000, p. 751). È sulla base di questo che vengono costruiti muri per bloccare gli arrivi<sup>7</sup> e «campi di trattenimento di

---

<sup>7</sup> Nel 2015 il governo ungherese, guidato dal sovranista e populista Viktor Orbán, ha avviato la costruzione di una “barriera di separazione” lungo il confine con la Serbia e la Croazia, per respingere i migranti in arrivo dalla rotta balcanica.

potenziali richiedenti asilo» (Demaio, 2022, p. 135), invece che sistemi strutturati di accoglienza e integrazione. Si cerca di mantenere una certa distanza tra “noi” e “loro”. Ciò è ben visibile se si considera il ruolo che ha assunto il diritto alla cittadinanza in molti Paesi europei: da strumento di inclusione, come era stato pensato durante la Rivoluzione francese, è oggi divenuto un privilegio esclusivo, difficile da ottenere per chi non rispecchia i caratteri “naturalisti” dell’identità nazionale (De Cesaris, 2017).

Tuttavia, esistono profonde diversità tra gli Stati nella percezione dell’immigrazione. Diffidenza, chiusura, ostilità sono più radicate nei Paesi dell’Europa orientale, in cui, per ragioni storiche, non c’è stata una riflessione critica sul nazionalismo e sul razzismo dopo il 1945. Stati come la Germania e i Paesi Bassi sono invece più aperti, anche perché hanno una maggiore consapevolezza dell’opportunità che l’arrivo di forza lavoro a basso costo può significare per l’economia nazionale (ibid.).<sup>8</sup>

A livello generale, comunque, si sta facendo spazio, nell’ondata populista e sovranista che sta caratterizzando la politica europea degli ultimi anni, una cultura xenofoba e razzista (Di Sciullo, 2022). Questa tendenza non comporta solamente un graduale ridimensionamento dell’azione statale rivolta all’accoglienza; essa ha delle importanti ripercussioni anche sull’azione intrapresa dagli altri attori coinvolti nella gestione del fenomeno migratorio. Gli Stati, nelle sedi intergovernative dell’Unione europea, imponendo la propria linea di chiusura, hanno condotto le istituzioni europee «a rinnegare i propri principi e a cedere definitivamente sul piano dei diritti umani (...) in tema di rifugiati» (ivi., p. 10).

Inoltre, ostacolano l’operato delle organizzazioni non governative (ONG), che si oppongono alla loro logica priva di umanità e solidarietà. Una logica sbagliata, poiché è «irrealistico pensare di affrontare un fenomeno epocale, qual è quello delle migrazioni internazionali, con sole politiche di contrasto» e di chiusura (De Cesaris, 2017, p.11).

---

<sup>8</sup> È celebre la frase «*wir schaffen das*» (“possiamo farcela”), pronunciata il 31 agosto 2015 dall’allora cancelliera tedesca Angela Merkel, con cui veniva inaugurata una politica di apertura dei confini ai profughi provenienti dalla rotta balcanica.

## 2.2 L'Unione europea

L'Unione europea è un attore complesso, difficile da definire, poiché presenta contemporaneamente caratteri propri di un'organizzazione internazionale ed elementi tipici di un'entità statale (Mascia, 2016). Questa doppia natura si traduce nella convivenza, all'interno del sistema politico europeo, di caratteri intergovernativi e sovranazionali. L'ampio corpus di legislazione formulato e prodotto all'interno dell'Unione europea è quindi frutto sia di istituzioni rappresentative degli interessi della comunità europea e dei suoi cittadini (Commissione europea e Parlamento europeo), sia da istituzioni che rappresentano gli interessi dei singoli Stati (Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea). L'integrazione europea procede da sempre per piccoli passi, attraverso la cessione di sovranità da parte degli Stati alle istituzioni sovranazionali in settori sempre più ampi dell'economia e della politica. In un'arena in cui gli Stati, per autoconservarsi, tentano di ritagliarsi un ampio margine di manovra, trattato dopo trattato le istituzioni sovranazionali hanno assunto un ruolo sempre più ampio.

La politica migratoria è rimasta una prerogativa statale per molto tempo e, nonostante gli avanzamenti in senso comunitario, essa continua ad essere una questione divisiva, su cui ogni Paese cerca di imporre la propria linea. Assente nei trattati istitutivi, essa acquisì una certa importanza con il Trattato di Maastricht del 1992, che la inserì nel c.d. terzo pilastro, relativo ai settori di "Giustizia e Affari Interni". Venne in questo modo istituzionalizzata «una forma di intergovernativismo "diluito"» (Kostakopoulou, 2002, p. 498): la questione migratoria veniva riconosciuta come di interesse comune, per cui veniva assegnato un marginale ruolo alle istituzioni comunitarie<sup>9</sup>, ma gli attori principali continuavano ad essere gli Stati. Il risultato fu la realizzazione, da parte dei ministri nazionali, di «un quadro istituzionale privo di coerenza, consistenza, responsabilità democratica, rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani, nonché di efficacia» (ibid.). Nel 1997, il Trattato di Amsterdam trasferì le politiche migratorie al

---

<sup>9</sup> La Commissione aveva un input limitato nel processo, mentre al Parlamento spettava un ruolo consultivo, che generalmente si realizzava nella presentazione da parte del Consiglio di relazioni *ex post facto*, con un impatto ridotto.

“pilastro comunitario”, ma venivano comunque mantenute modalità procedurali prettamente intergovernative: il Parlamento europeo aveva un ruolo consultivo, mentre il potere decisionale spettava al Consiglio, quindi agli Stati. Il Trattato di Lisbona del 2009 segnò un punto di rottura importante dal punto di vista dell’integrazione comunitaria, poiché assegnò nuove competenze al Parlamento europeo, che assunse potere co-decisionale assieme al Consiglio, anche per quanto concerne la politica migratoria.

È importante sottolineare come l’ambito migratorio corrisponda ad un settore di competenza concorrente<sup>10</sup>. Ciò significa che sia gli Stati che l’Unione europea possono legiferare in materia di immigrazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà (Tesauro, 2021, pp. 64-65). Ossia, l’Unione europea può intervenire nel caso in cui gli obiettivi non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati, per cui la sua azione risulta essere più adeguata di quella assunta a livello statale, regionale o locale. Di fronte all’ampiezza e alla complessità che il fenomeno migratorio ha assunto in Europa, risulta sufficientemente evidente l’impossibilità dei singoli Stati – specialmente di chi si trova ai confini dell’Unione europea – di gestire i flussi e di adottare politiche migratorie adeguate. L’intervento dell’Unione europea è quindi necessario.

Le istituzioni europee, in particolare la Commissione, spingono affinché si realizzi un avanzamento che permetta l’attuazione di misure basate su una cooperazione permanente, solidale e responsabile tra gli Stati membri, che tenga conto dell’interesse generale della comunità europea. Tuttavia, l’attuale processo decisionale, pur avendo subito un’evoluzione in senso sovranazionale, continua ad essere permeato da ingerenze statali, e questo ha delle conseguenze sulla tipologia di politiche intraprese a livello europeo.

Il Consiglio europeo, a cui spetta il potere di indirizzo politico dell’Unione, nel 1999, a Tampere, tenne una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’Unione europea, la quale sarebbe dovuta divenire più «aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti

---

<sup>10</sup> Le materie di competenza concorrente sono enunciate all’Art. 4, par. 2, TFUE.

strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà» (Di Pascale, 2019, p. 108). L'assetto istituzionale dell'Unione, però, riserva agli Stati il diritto di imporsi e far prevalere gli interessi nazionali a discapito di quelli comunitari, rendendo difficile la realizzazione di una politica comune europea nella direzione intrapresa a Tampere nel 1999 (ivi.).

### 2.3 La società civile

Secondo il *Global Compact* del 2018<sup>11</sup> la gestione delle migrazioni dovrebbe seguire un *whole-of-society approach*, ossia dovrebbe basarsi su «partenariati multilaterali» che includerebbero non solo i governi, ma anche attori non statali, come le comunità locali e la società civile. Questo documento è significativo per una serie di ragioni. Innanzitutto, quanto raccomandato dalle Nazioni Unite rispecchia un'importante evoluzione in atto nella gestione del fenomeno migratorio. Infatti, benché gli Stati abbiano a lungo cercato di conseguire un monopolio sul controllo delle frontiere e delle migrazioni, non sono mai stati gli unici protagonisti nella regolamentazione dell'ingresso e della permanenza degli stranieri. Già dal XIX secolo, società civile, sindacati e persino la Chiesa Cattolica hanno svolto un ruolo di rilievo in questo ambito.<sup>12</sup> Fino ai giorni nostri, la gestione delle migrazioni ha visto una considerevole partecipazione di attori non governativi, che operano non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello locale e/o transnazionale.

La realizzazione del *Global Compact* ha inoltre significato l'inserimento all'interno di un documento intergovernativo del principio del coinvolgimento dell'intera società nella questione migratoria, testimoniando la crescente consapevolezza, da parte degli Stati stessi, della necessità di includere attori non statali nella gestione dell'immigrazione. È importante osservare, infine, come tale riconoscimento

---

<sup>11</sup> Il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* è un documento non vincolante delle Nazioni Unite molto ambizioso in materia di politica migratoria: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement>

<sup>12</sup> Per approfondire, si consiglia Schrover, M., Vosters, T., & Glynn, I. (2019), *NGOs and West European Migration Governance (1860s until Present): Introduction to a Special Issue*. *Journal of Migration History*, 5(2), 189-217. (<https://doi.org/10.1163/23519924-00502001>)

avvenga in un contesto di "crisi migratoria", caratterizzato dalla difficoltà dei governi di gestire i flussi e di elaborare politiche adeguate, che non mettessero a rischio la vita dei migranti. Ciò crea una situazione ambivalente, in cui la società civile viene chiamata ad assistere gli Stati nella gestione delle migrazioni, ma anche a proteggere i migranti da scelte governative sbagliate.

L'evoluzione del ruolo svolto dalla società civile, che ha portato ad un suo coinvolgimento diretto e spesso primario nelle varie fasi di protezione, accoglienza e integrazione è quindi corrispondente ad una notevole riduzione del ruolo e della responsabilità assunta in capo agli Stati e ad un mancato approccio umano e solidale. Riconoscendo il parziale fallimento dello Stato, nella gestione del fenomeno migratorio e non solo, la società civile ha il potenziale per correggere le mancanze istituzionali. Il valore aggiunto di questo attore risiede nei suoi principi: apertura, solidarietà e ospitalità, in una prospettiva cosmopolita e universalista, che sfida le frontiere erette dagli Stati confinari. L'azione c.d. di *bottom-up*, poi, permette a questo attore di apportare un contributo indispensabile: si costruiscono legami sociali e umani, si raccolgono testimonianze, buone prassi ed expertise da cui le istituzioni possono attingere per elaborare le scelte più adatte (Cuttitta, Pécoud & Phillips, 2023).

Il contributo apportato dalle organizzazioni è ben riconoscibile nelle innumerevoli prassi virtuose introdotte per gestire l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. La società civile, «mentre l'Europa abdicava ai suoi principi fondanti, ha continuato a sperimentare e proporre strade alternative e decisamente più efficaci» (Demaio, 2022, p. 134), all'insegna della solidarietà e della cooperazione. Un caso emblematico è quello dei corridoi umanitari, introdotti nel 2016 dalla Comunità di Sant'Egidio, dalle Chiese Evangeliche in Italia, dalla Tavola Valdese e dalla Cei-Caritas, con lo scopo di garantire canali d'accesso sicuri ai migranti. In questo modo essi «possono raggiungere in sicurezza l'Europa, senza intraprendere i viaggi della morte attraverso il Mediterraneo»<sup>13</sup> per poi presentare domanda d'asilo una volta arrivati in Italia. La buona riuscita del progetto, totalmente autofinanziato dalle

---

<sup>13</sup> <https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html> (URL consultato il 2 settembre 2023).

associazioni e accolto favorevolmente dal Ministero dell'Interno, dimostra quanto la società civile, guidata da una logica umanitaria e solidale, possa rappresentare «un faro per le istituzioni» (ivi., p. 141) nazionali ed europee, che sembrano brancolare nel buio.

La società civile ha assunto il ruolo di colmare le lacune statali anche nella scelta di organizzare ed effettuare operazioni di ricerca e soccorso (SAR) nel Mar Mediterraneo, per salvare i migranti in arrivo principalmente dalla rotta del Mediterraneo centrale.<sup>14</sup> Paradossalmente, in risposta al lavoro sempre più massiccio, responsabilizzante e salvifico svolto dalle ONG, si sta diffondendo una narrazione criminalizzante nei loro confronti. Nonostante il soccorso in mare, basandosi su principi morali e giuridici autoevidenti, non sia «chiaramente mai illegale» (De Vanna, 2022), agli occhi di alcuni governi e di parte dell'opinione pubblica esso può risultare sospetto, losco, criminale. C'è una sempre più diffusa tendenza ad equiparare il lavoro di chi salva vite in mare ai trafficanti di esseri umani (ibid.). Le ONG vengono accusate di favorire l'immigrazione illegale, assumendo le vesti di “taxi del mare”<sup>15</sup> e costituendo dei veri e propri *pull factors*, che attirano sempre più migranti verso il continente europeo. In realtà, il presunto rapporto di correlazione tra i salvataggi in mare e le partenze è stato smentito da varie ricerche empiriche, tra cui quella condotta dalla rivista scientifica *Nature*, che nel 2023 ha pubblicato uno studio sui flussi migratori in cui dimostra che «la ricerca e il salvataggio nella rotta del Mediterraneo centrale non induce alla migrazione».<sup>16</sup> Le organizzazioni non governative non solo non favoriscono l'immigrazione clandestina, ma stanno contribuendo alla costruzione di una narrazione altra del fenomeno migratorio, da cui Stati e Unione europea hanno tanto da imparare.

---

<sup>14</sup> L'obbligo di soccorso in mare e di assicurare *place of safety* nel minor tempo possibile è un preciso obbligo giuridico che grava sullo Stato.

<sup>15</sup> Formula inventata nel 2017 da Luigi Di Maio, allora vicepresidente della Camera dei deputati, per screditare l'attività delle ONG.

<sup>16</sup> <https://www.nature.com/articles/s41598-023-38119-4> (URL consultato il 3 settembre 2023).



## CAPITOLO II - I limiti delle politiche europee attuali

### 1. Un approccio non europeo: il Sistema Dublino

La politica migratoria europea finora realizzata si regge su due colonne portanti: il diritto d'asilo e il controllo delle frontiere. Questa struttura è molto fragile in quanto

tende a riprodurre dinamiche analoghe a quelle dell'epoca in cui l'immigrazione e l'asilo erano ancora politiche di cooperazione internazionale tra gli Stati europei, con il risultato che essa appare spesso agire come strumento per la realizzazione di politiche e di obiettivi nazionali, piuttosto che come un'organizzazione sovranazionale che persegue proprie finalità ed obiettivi nell'interesse dei popoli europei (Favilli, 2018, p. 361).

Il mancato rispetto dell'art. 80 TFUE<sup>17</sup>, soprattutto per quanto riguarda la realizzazione di un sistema d'asilo davvero europeo, sta comportando seri problemi nella gestione del fenomeno. La mancanza di solidarietà tra Stati membri, oltre ad alimentare la tensione presente a livello europeo, pone i migranti in uno stato di vulnerabilità estrema, cosa inaccettabile in una regione che fonda la sua azione sul rispetto dei diritti umani.

Il diritto d'asilo è quindi una delle questioni più accese e dibattute a livello europeo. Sancito dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, esso corrisponde al diritto di cercare e di godere di protezione per chi «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese»<sup>18</sup>.

Il sistema creato a livello europeo per garantire il diritto d'asilo rappresenta l'insieme di politiche «in materia di protezione internazionale più sofisticato ed

---

<sup>17</sup> L'art. 80 del TFUE precisa che controlli alle frontiere, asilo e immigrazione sono materie «governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri» (Tesauro, 2021, p. 345).

<sup>18</sup> Definizione di rifugiato individuata dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951.

elaborato al mondo» (Hein, 2022, p. 78). Basato sulla Convenzione di Ginevra e sul principio di *non-refoulement*<sup>19</sup>, esso è un sistema innovativo, inclusivo di alcune «fattispecie diverse dal diritto di asilo che non hanno ancora avuto un'autonomia e completa disciplina a livello internazionale» (Favilli, 2018, p. 368). Il diritto europeo in materia di asilo ha infatti introdotto l'istituto della protezione sussidiaria<sup>20</sup>, una forma di protezione internazionale «complementare e supplementare» rispetto a quella prevista per i rifugiati, che si applica nel momento in cui sussista un rischio effettivo per la persona di subire un grave danno<sup>21</sup> se tornasse nel Paese d'origine (Schiavone, 2022). L'Unione contempla inoltre la protezione umanitaria, ma ne rinvia la disciplina alla legislazione degli Stati membri, i quali possono riconoscerla “per motivi umanitari o caritatevoli”.

Il sistema europeo di asilo ha iniziato a prendere forma al Consiglio straordinario che si tenne a Tampere nel 1999. Nell'occasione, i capi di Stato e di Governo dei Paesi membri decisero di dotarsi di strumenti per armonizzare l'accoglienza, le procedure di asilo, le qualifiche e la determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande. Quest'ultima risulta essere la materia più problematica, su cui è opportuno soffermarsi.

Gli Stati membri hanno sempre voluto stabilire criteri per determinare il Paese competente e perseguire quindi l'obiettivo di limitare i movimenti secondari all'interno del territorio europeo (Favilli, 2018). Già nel 1990 era stata firmata dai 12 Stati membri dell'allora Comunità europea la Convenzione internazionale “sullo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee”, conosciuta come “Convenzione di Dublino” (Morgese, 2020 a). Questa divenne parte del diritto europeo nel 2003, con il regolamento 343/2003, denominato “Dublino II”, anch'esso modificato nel 2013

---

<sup>19</sup> Disciplinato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, la quale afferma che «nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

<sup>20</sup> Direttiva 2004/83/Ce

<sup>21</sup> Per «grave danno», ai sensi della Direttiva 2004/83/Ce, art. 14, si intende: «a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

dal regolamento 604/2013, detto “Dublino III” (Favilli, 2018). Le modifiche apportate nel corso degli anni non hanno comportato cambiamenti sostanziali. I criteri per determinare lo Stato competente sono invariati: la competenza spetta, alternativamente, allo Stato dove sono già presenti i familiari del richiedente, al Paese che ha rilasciato un visto o un permesso di soggiorno al richiedente, allo Stato in cui viene presentata la richiesta, in caso di minori non accompagnati, o allo Stato di primo ingresso nell’UE. Invece di applicare criteri molto validi, come il ricongiungimento familiare, la prassi prevede che la maggior parte delle domande di asilo siano esaminate nel primo Paese di ingresso (Bartolo, 2020).

Nonostante si registrino numeri elevati di richieste di protezione internazionale anche negli Stati di frontiera interna dell’Unione, l’utilizzo rigido e prevalente di un unico criterio comporta squilibri importanti nelle responsabilità degli Stati membri, contribuendo a creare forti tensioni tra essi (Favilli, 2018, p. 372). Questo perché i Paesi di frontiera, trovandosi ai confini dell’Unione europea, ed essendo quindi gli Stati “di primo ingresso nell’UE”, devono svolgere un duplice compito: controllare le frontiere e gestire l’accoglienza dei richiedenti asilo. Per questo molti di loro spingono affinché venga realizzata una radicale riforma del Sistema Dublino, che alleggerisca le loro amministrazioni e responsabilizzi gli altri Stati membri.

Oltre a “pesare” su alcuni Stati (prevalentemente Italia, Grecia e Spagna), il Sistema Dublino ha importanti ripercussioni anche sugli stessi richiedenti asilo (Bartolo, 2020). Innanzitutto perché, essendo sottoposti a forti pressioni migratorie e ad un’eccessiva responsabilità nella gestione delle frontiere e dell’accoglienza, i suddetti Stati faticano a garantire «un accesso effettivo alle procedure e adeguate condizioni di accoglienza» ai richiedenti protezione (Marchegiani, Marotti, 2017, p. 26-27). Inoltre, l’attuale Regolamento di Dublino non prevede per il richiedente la possibilità di scegliere lo Stato in cui deve essere esaminata la sua richiesta d’asilo. In questo modo, egli viene costretto a rimanere nello Stato competente (che non ha scelto) finché non viene conclusa la procedura e anche in seguito. Questo perché non è prevista una reale libertà di circolazione per i rifugiati entro i confini europei (Favilli, 2018, p. 370).

Il Sistema Dublino che si è andato a creare presenta da sempre limiti importanti e, con l'aumento dei flussi migratori a partire dal 2015, esso ha dimostrato la sua inadeguatezza e inefficacia (Hein, 2022). Per rispondere alle carenze del sistema emerse con la “crisi dei migranti”, nel 2015 sono state adottate alcune misure straordinarie volte ad attuare una redistribuzione dei richiedenti asilo in Paesi diversi da quello di primo arrivo (Morgese, 2020). Con la decisione n. 2015/1523<sup>22</sup> è stata disposta una ricollocazione emergenziale di 40.000 richiedenti da Italia e Grecia verso altri Stati dell'UE, sulla base delle “situazioni specifiche” dei vari Paesi, quindi su base volontaria. La decisione n. 2015/1601<sup>23</sup> ha previsto il ricollocamento di 120.000 richiedenti, questa volta sulla base di quote calcolate automaticamente<sup>24</sup>. Tuttavia, se in potenza queste avrebbero dovuto alleggerire il carico sostenuto da Grecia e Italia, nella pratica hanno significato l'esatto opposto (Favilli, 2021). I due Paesi, infatti, sono stati costretti, per permettere l'attuazione delle ricollocazioni, ad eseguire l'identificazione dei migranti<sup>25</sup>. Per questo motivo sono state create strutture apposite per gestire l'accoglienza, secondo l'approccio *hotspots*, in cui le procedure di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali avvengono in appositi centri chiusi, in cui è più facile garantirne la buona riuscita (ibid).

Queste decisioni permettono innanzitutto di sottolineare l'inadeguatezza del Sistema Dublino di fronte alla portata e alla complessità del fenomeno migratorio, e la scarsa riuscita delle stesse mette in evidenza l'impossibilità di coprire le lacune del sistema con interventi contingenti e misure straordinarie, senza prevedere riforme strutturali.

---

<sup>22</sup> Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in GUUE L. 239, 15 settembre 2015, p. 146.

<sup>23</sup> Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in GUUE L. 248, 24 settembre 2015, p. 80.

<sup>24</sup> Ogni quota nazionale si basava per il 40% sulla popolazione nazionale, per il 40% sul PIL, per il 10% sulla media delle domande di asilo presentate in passato e per il restante 10% sul tasso di disoccupazione (Morgese, 2020 a).

<sup>25</sup> Tale obbligo era già esistente, ma generalmente non veniva rispettato, per evitare di identificare migranti di passaggio diretti verso altri Paesi europei (Favilli, 2021).

Inoltre, la difficoltà nella formulazione e nell'attuazione in particolare della seconda decisione, fa emergere la tensione esistente tra Stati membri sulla questione migratoria, in particolare sul tema della redistribuzione dei richiedenti asilo. Attorno alla formulazione e all'attuazione di queste misure si è costruita una solida opposizione di alcuni Paesi, appartenenti al c. d. «gruppo di Visegrad», che sono Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia. Questi hanno votato contro l'adozione della decisione n. 1601, ne hanno contestato la validità – facendo ricorso alla Corte di giustizia, che ha respinto i loro argomenti – e non hanno rispettato le quote assegnate, ricollocando una quantità ridotta di richiedenti (Morgese, 2020).

Ci sono almeno due ragioni che hanno spinto i Paesi di Visegrad ad attuare un'opposizione così dura alle ricollocazioni. Una è di tipo etnico-ideologico: ricollocare significa accogliere più stranieri, che minacciano l'omogeneità del popolo e l'identità nazionale.<sup>26</sup> Un'altra, invece, riguarda la convinzione che i Paesi di frontiera debbano dimostrare di star rispettando il Sistema Dublino, effettuando controlli di sicurezza, registrando i richiedenti, e realizzando una prima valutazione sull'ammissibilità delle domande d'asilo. Solo una volta concluse queste procedure sarebbe possibile ricorrere alla redistribuzione tra Paesi, che comunque dovrebbe avvenire su base volontaria. L'opposizione del gruppo di Visegrad allo strumento solidaristico delle ricollocazioni, oltre ad ostacolare l'applicazione del principio di solidarietà, è un esempio concreto dell'impostazione ostile che questi Paesi riservano alla questione migratoria, e che sta alla base dello stallo politico in atto attorno alla riforma del Sistema Dublino (ibid.).

Nel corso del tempo si è andata a creare una forte tensione tra gli Stati membri dell'UE. Da una parte, i Paesi di frontiera interna frenano sulla possibilità di riformare il sistema in chiave solidaristica, preoccupati di un eventuale aumento dei

---

<sup>26</sup> Vedi, ad esempio, l'argomentazione della Polonia la quale ha sostenuto le difficoltà nell'effettuare le ricollocazioni «per gli Stati membri che sono “pressoché omogenei etnicamente come la Polonia” e la cui popolazione differirebbe, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti che devono essere ricollocati nel loro territorio». L'argomentazione venne ovviamente respinta dalla Corte di giustizia, la quale ha sostenuto che «eventuali considerazioni connesse all'origine etnica dei richiedenti una protezione internazionale non possono essere prese in esame, in quanto esse sarebbero, con tutta evidenza, contrarie al diritto dell'Unione e in particolare all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» sul divieto di discriminazione (Morgese, 2020, p. 103).

richiedenti da gestire. Dall'altra, gli Stati di frontiera esterna spingono affinché questo accada. Tuttavia, è curioso come la questione sia talvolta più articolata di così. Ad esempio, il ruolo assunto da alcuni politici italiani proprio durante i tentativi di riforma degli ultimi anni si è rivelato piuttosto ambiguo. Diversi partiti italiani di destra e centro-destra tendono da una parte a voler ottenere una redistribuzione dei migranti, ma dall'altra portano avanti azioni contrarie a questo obiettivo. Il partito Fratelli d'Italia di Giorgia Meloni, ad esempio, ha da tempo stabilito una forte intesa con diversi Paesi appartenenti al gruppo di Visegrad, storicamente ostili a qualsiasi forma di redistribuzione obbligatoria dei migranti. La Lega di Matteo Salvini, invece, ha bocciato la proposta di riforma presentata discussa e votata al Parlamento europeo nel 2017, che avrebbe significato un cambiamento favorevole per l'Italia.<sup>27</sup>

I partiti nazionali tendono a mantenere un raggio d'azione limitato ai confini nazionali e faticano a considerare proposte di riforma che comporterebbero una spinta sovranazionale, anche se queste andrebbero a favorire gli interessi nazionali. L'impressione generale è che ci sia non solo poca volontà, ma spesso anche poca consapevolezza della necessità di intraprendere una strada precisa, che va nella direzione di una maggiore integrazione a livello europeo, nel rispetto dell'art. 80 TFUE e dei diritti dei migranti.

## **2. Politiche di “non-accoglienza”**

La crisi del 2015 ha messo in luce una tensione latente tra la difesa degli interessi nazionali e i tentativi di gestione sovranazionale dell'immigrazione. La tentata mediazione tra le due dimensioni ha avuto come esito la realizzazione di politiche atte a difendere i confini europei e a contenere i flussi migratori, invece che la promozione dell'accoglienza in ottica europea e solidale (Marchegiani, Marotti, 2017). L'aver fallito nel realizzare un sistema d'asilo europeo valido e basato sulla solidarietà, paradossalmente, ha portato l'UE a realizzare, in risposta alla forte

---

<sup>27</sup> Le proposte del Parlamento europeo saranno oggetto del terzo capitolo.

pressione migratoria, «una maggiore integrazione europea nella gestione delle frontiere esterne», secondo una logica improntata alla sicurezza (Tano, 2022, p. 47).

## 2.1 L’Agenzia Frontex

Il 26 ottobre 2004 il Consiglio dell’Unione Europea ha istituito l’Agenzia Frontex. Il termine unisce le parole francesi “*frontières*” ed “*extérieures*”, e infatti questa nuova agenzia europea è nata per svolgere il ruolo di coordinamento delle operazioni di intelligence europee «per rafforzare la sicurezza alle frontiere esterne».

Divenuta operativa nel 2005, inizialmente l’Agenzia disponeva di un personale di appena 1400 unità e di risorse finanziarie che ammontavano a 6,3 milioni. Con la “crisi dei rifugiati” del 2015 il suo budget ha subito una crescita direttamente proporzionale all’aumento del suo ruolo. Nel 2016 l’Agenzia è stata infatti riformata e ha esteso le sue responsabilità e competenze: da semplice agenzia di coordinamento delle operazioni di pattugliamento delle autorità degli Stati membri, è divenuta “Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera” con autonomia esecutiva, anche nell’uso della forza. In corrispondenza di questa evoluzione, il suo bilancio ha raggiunto 543 milioni nel 2021. Come affermato dalla stessa Agenzia «il nuovo mandato (...) e l’aumento delle risorse disponibili hanno reso Frontex il braccio operativo dell’UE nella costante risposta alle sfide presenti alle sue frontiere esterne».<sup>28</sup>

Con la riforma del 2016, l’Agenzia ha assunto responsabilità nel controllo dell’immigrazione, nella gestione delle frontiere, nella lotta alla criminalità transfrontaliera, e anche nei servizi di *search and rescue*. Tra le priorità individuate dal nuovo regolamento si inserisce anche l’attività di rimpatrio dei migranti. Tramite operazioni realizzate da membri dello staff, con propri mezzi aerei, Frontex può organizzare autonomamente e senza alcuna autorizzazione degli Stati membri espulsioni di immigrati irregolari verso i Paesi d’origine (Facchini, Rondi, 2022).

---

<sup>28</sup> <https://frontex.europa.eu/language/it/> (URL consultato il 13 settembre 2023)

Quindi, se da una parte Frontex ha il compito di gestire l'immigrazione e di affiancare i Paesi membri nell'attività di ricerca e soccorso in mare di migranti e richiedenti asilo, dall'altra si occupa di prevenire e bloccare l'attraversamento irregolare delle frontiere dell'Unione. L'incompatibilità tra queste attività è evidente, e la problematicità nella gestione di questo conflitto è stata rilevata anche dall'allora direttore di Frontex, Fabrice Leggeri, il quale, nel gennaio 2021, ha affermato come sia «necessario chiarire quale sia l'equilibrio tra divieto di attraversamento illegale dei confini e necessità di garantire l'accesso alla protezione internazionale per coloro che ne hanno bisogno» (ivi., p. 159). Per ora, prevale l'attività improntata al controllo dei confini, a discapito delle azioni di salvataggio. L'impressione è che l'Agenzia per la guardia di frontiera e costiera sia divenuta la «*longa manus*» dell'Unione europea per realizzare una politica migratoria securitaria, che trascura la dignità delle persone migranti (ibid.).

La poca attenzione per il rispetto dei diritti umani durante lo svolgimento delle sue attività, ha portato Frontex ad essere sotto costante sorveglianza da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e del Mediatore europeo<sup>29</sup> (Tano, 2022). L'Agenzia è stata inoltre richiamata dal Parlamento europeo, che ha parlato di una «cultura della segretezza» riferendosi alla ridotta trasparenza con cui Frontex svolge la sua attività (Facchini, Rondi, 2022, p. 161). In risposta alle evidenti problematiche che l'azione di Frontex presenta, nel gennaio 2023, il nuovo direttore dell'Agenzia Hans Leijtens ha affermato che baserà il suo lavoro sui concetti di legalità e responsabilità, sul «rispetto dei diritti fondamentali» e sulla «trasparenza». Con questa frase il neodirettore ha sostanzialmente ammesso la presenza di ambiguità e di violazioni dei diritti umani nell'azione di controllo delle frontiere europee, ma ha anche sostenuto di voler attuare un cambio di rotta. Ha poi dichiarato che «Frontex è un'agenzia europea e deve respirare valori europei», assicurando che sotto la sua direzione «non ci saranno respingimenti illegali». Viene in questo modo riconosciuto come l'operato di Frontex, rivolto per lo più a bloccare gli arrivi ed effettuare respingimenti, sia fortemente in contrasto con i valori su cui

---

<sup>29</sup> Quest'ultimo ha avviato nel corso del 2023 un'indagine sul ruolo dell'Agenzia europea nel naufragio avvenuto il 14 giugno 2023 a largo delle coste di Pylos, in Grecia, dove hanno perso la vita centinaia di migranti.

l'Unione europea si fonda. È sicuramente positiva la posizione assunta dal nuovo direttore, e la speranza è che quanto promesso venga messo in pratica.

## 2.2 Gli accordi coi Paesi terzi

Una risposta politica che l'Unione europea ha da tempo messo in campo nella dimensione esterna in materia di immigrazione è la stipulazione di accordi, patti e memorandum d'intesa coi Paesi di origine e di transito dei migranti. Già nel 2002, al Consiglio europeo di Siviglia, si riconosceva l'importanza di cooperare coi Paesi d'origine e di transito e di garantire ai Paesi terzi «l'aiuto tecnico e finanziario necessario» tramite «risorse adeguate» al fine di assicurare la realizzazione degli accordi stipulati in materia di immigrazione e riammissioni (Consiglio europeo, 2002, p. 11).

Il quadro di partenariato elaborato dalla Commissione europea nel giugno del 2016 mostra la cornice entro cui l'Unione vuole realizzare queste forme di cooperazione internazionale. L'idea è quella di promuovere un «approccio più coordinato, sistematico e strutturato»<sup>30</sup>, che incontri gli interessi dell'Unione con quelli dei partner internazionali, secondo una logica di reciprocità. Il quadro di partenariato si ispira alla Dichiarazione tra Unione europea e Turchia del 2015<sup>31</sup>, e ciò è indicativo di alcune criticità che tale approccio presenta (Marchegiani, Marotti, 2017). La Dichiarazione rappresenta, secondo quanto sostenuto dalle istituzioni europee, una conferma di come la cooperazione internazionale possa rivelarsi un valido strumento nella politica di contenimento delle partenze e di rimpatrio. Tuttavia, un'analisi critica permette di individuare in essa alcune problematiche, soprattutto per quando riguarda la tutela dei diritti umani.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_16\\_2072](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_2072) (URL consultato il 15 settembre 2023).

<sup>31</sup> Dichiarazione per il contenimento dei flussi migratori tra Unione europea e Turchia, promossa nell'ambito del Piano d'azione del novembre 2015 e contenuta in un comunicato stampa del Consiglio europeo del 18 marzo 2016.

<sup>32</sup> Significativa la dichiarazione di Sara Tesorieri, portavoce di Oxfam, sulla conclusione dello Statement tra UE e Turchia: «EU and Turkish leaders today made an agreement on the migration

Per affrontare la “crisi dei migranti” del 2015, gli Stati membri sono ricorsi «ad uno strumento politico» incerto e poco strutturato, accordandosi con la Turchia per effettuare rimpatri ed evitare nuove partenze (ivi., p. 41). La gestione del fenomeno attraverso strumenti di tipo giuridico è passata in secondo piano, in quanto complessa e bisognosa di essere affrontata in una dimensione “eccessivamente” sovranazionale. Si è quindi deciso di dare maggiore spazio alle sedi intergovernative, in cui gli Stati membri hanno assunto il ruolo di protagonisti. Parallelamente, la Commissione ha mantenuto un «atteggiamento improntato ad una sostanziale acquiescenza» (ibid.).

Nel corso del tempo, la Commissione è riuscita ritagliarsi maggiore spazio, ma senza avviare un cambio di rotta nella strategia dell’azione europea, rimanendo all’interno di uno schema d’azione securitario e rivolto al contenimento dei flussi. Nel luglio del 2023, infatti, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen è stata una dei protagonisti, assieme al presidente tunisino Kais Saied, al premier dimissionario olandese Mark Rutte e alla Presidente del Consiglio italiano Giorgia Meloni, dell’accordo firmato tra Unione europea e Tunisia. Questo ha stabilito l’impegno da parte di Bruxelles di sostenere economicamente Tunisi, in cambio dell’attuazione di riforme economiche e del controllo delle frontiere. Si è affermata la volontà da parte dell’UE di fornire un sostegno finanziario alla Tunisia per controllare le frontiere, pattugliare le acque territoriali e migliorare il sistema di ricerca e soccorso in mare (Internazionale, 2023). Si è parlato di «una cooperazione economica, sociale, culturale e finanziaria», di «un approccio olistico alla migrazione», di «porre rimedio alle cause profonde dell’immigrazione irregolare»<sup>33</sup>. Si fa inoltre riferimento al rispetto dei diritti umani e delle leggi internazionali, con richiami vaghi che, secondo diverse ONG, non presentano alcuna garanzia. A questo proposito, in una lettera pubblicata il 15 settembre 2023, il Mediatore europeo ha chiesto alla Commissione se siano stati definiti «i criteri

---

crisis that not only fails to respect the spirit of international and EU laws, but may amount to trading human beings for political concessions».

<sup>33</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/euro-mediterranean-association-agreement-between-the-eu-and-tunisia.html> (URL consultato il 15 settembre 2023).

per sospendere i finanziamenti in caso di mancato rispetto dei diritti umani», sostenendo come siano sorti dubbi e preoccupazioni a riguardo (Euronews, 2023).<sup>34</sup>

Dal 2015 al 2023 sono cambiate le rotte migratorie e le cause degli spostamenti, i flussi sono diminuiti e nuovamente aumentati. Non è però cambiato l'impegno dell'UE nel limitare le partenze dai Paesi d'origine e di transito tramite accordi internazionali, e ciò presenta delle criticità importanti. Permane innanzitutto la tendenza ad utilizzare la cooperazione allo sviluppo per perseguire interessi securitari e volti essenzialmente a contenere i flussi migratori, snaturando il significato reale della cooperazione coi Paesi terzi, che dovrebbe essere quello di realizzare uno sviluppo di lungo periodo in questi Paesi, con riforme strutturali, mentre invece l'obiettivo di tali accordi è quasi esclusivamente quello di porre un freno immediato all'immigrazione. Il rischio è che dietro discorsi pieni di retorica si celi un collegamento sempre più stretto tra i concetti di sicurezza e di cooperazione, fino ad un parziale, se non totale assorbimento del secondo nel primo (Marchegiani, Marotti, 2017).

Inoltre, va riconosciuto come l'obbligo di UE, Stati membri e terzi di rispettare i limiti posti dal diritto internazionale, specialmente riguardo al rispetto dei diritti dei richiedenti asilo e dei migranti in genere, venga facilmente disatteso. Negli accordi di cooperazione non vi è alcuna clausola che vincoli la fruizione degli aiuti economici al rispetto dei diritti da parte dei Paesi beneficiari. Non c'è una reale valutazione della «natura più o meno democratica dell'ordinamento» degli Stati terzi, che ricevono aiuti economici e militari senza vincoli concreti. Inoltre, non c'è spazio, nella formulazione e nell'attuazione di tali accordi, per osservatori esterni come ONG ed enti indipendenti (Schiavone, 2022, pp. 11-12).

Alla luce di quanto detto, risulta tristemente evidente come il rispetto dei diritti e della dignità delle persone non solo non sia facile da garantire: non è neanche tra le priorità dell'attuale politica migratoria europea.

---

<sup>34</sup> La Commissione europea ha tempo fino al 13 dicembre 2023 per fornire una risposta all'interrogazione del Mediatore europeo.



## CAPITOLO III – I tentativi di riforma

### 1. Le prime proposte della Commissione europea

L'evidente inadeguatezza degli strumenti europei di gestione della "crisi migratoria" a partire dal 2015 ha acceso il dibattito sulla necessità di riformare il Sistema Dublino. Nel settembre di quell'anno la Commissione europea, ispirandosi alle decisioni n. 1523 e 1601, propose una parziale modifica del regolamento Dublino III prevedendo un meccanismo di «ricollocazione di crisi» di tipo permanente.<sup>35</sup> Secondo quanto proposto, la stessa Commissione si sarebbe occupata di accertare l'esistenza di una «situazione di crisi» dovuta all'afflusso di cittadini di Paesi terzi in uno Stato che, sottoposto a tale pressione, doveva farsi carico di una eccessiva responsabilità. Una volta confermata tale situazione, la Commissione avrebbe attivato il meccanismo di ricollocamento, seguendo lo stesso criterio della decisione n. 1601<sup>36</sup> (Morgese, 2020 a). Il sistema proposto avrebbe significato un primo passo verso la realizzazione di uno spazio europeo di solidarietà, nel rispetto dell'articolo 80 TFUE. Tuttavia, la proposta del settembre 2015 fu messa da parte, perché troppo "ambiziosa".

Nel maggio del 2016 la Commissione presentò una nuova proposta, c.d. «Dublino IV»<sup>37</sup>, con cui si sarebbe introdotto un «meccanismo correttivo di assegnazione» in caso di necessità e, per gli Stati inadempienti, una sanzione di 250.000 euro per ogni richiedente non ricollocato. Non veniva però apportata alcuna modifica ai criteri per stabilire lo Stato membro competente del regolamento Dublino III, quindi neanche la regola dello Stato di primo ingresso.

---

<sup>35</sup> Proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 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, COM(2015)450 del 9 settembre 2015.

<sup>36</sup> Specificato a pagina 26, nella nota n 23.

<sup>37</sup> COM (2016) 270 final. del 4 maggio.

A questo proposito, nell'ottobre 2017 la commissione LIBE del Parlamento europeo<sup>38</sup> aveva presentato alcuni emendamenti, approvati dall'Aula il mese successivo, che avevano l'obiettivo di evitare che gli Stati più esposti al fenomeno migratorio si trovassero a dover gestire una quota «iniqua» di richieste da esaminare. Con tali modifiche, infatti, il sistema avrebbe assunto una forma completamente nuova e la regola del Paese di primo ingresso sarebbe stata definitivamente abbandonata: indipendentemente dal Paese d'arrivo, il richiedente privo di «reali legami» con uno Stato avrebbe scelto dove essere ricollocato, in uno dei quattro Paesi membri che al momento si trovavano a gestire il carico minore di domande di protezione internazionale.<sup>39</sup> Gli Stati di primo arrivo avrebbero comunque dovuto, pena sanzione, occuparsi della registrazione dei richiedenti, del controllo di sicurezza e di una valutazione preliminare dell'ammissibilità delle loro domande, in modo tale da individuare le richieste manifestamente infondate. Infine, per gli Stati inadempienti, che si sarebbero rifiutati di accogliere i richiedenti, sarebbe stata prevista la decurtazione dei fondi strutturali e l'impossibilità di utilizzare i fondi previsti per il rimpatrio (Morgese, 2020 a, p. 105).

La riforma «Dublino IV» ha suscitato diverse reazioni. Da una parte ha incontrato l'obiezione in sede parlamentare, prima della commissione LIBE e poi dell'intero Parlamento europeo, dove tramite emendamenti si è tentato di ridisegnare la proposta in chiave solidaristica. Dall'altra, la proposta della Commissione, nonché le modifiche apportate in Aula, sono state fortemente criticate da molti Stati membri, in particolare dai Paesi del Gruppo di Visegrad, ostili a qualsiasi meccanismo di ricollocazione obbligatoria, a maggior ragione in questo caso, dato che risultano essere gli Stati membri che esaminano meno domande di protezione e tra quelli che usufruiscono di più dei fondi strutturali europei (ibid.).

Questo primo tentativo della Commissione europea di dare nuova forma al Sistema Dublino si è quindi concluso con un nulla di fatto.

---

<sup>38</sup> La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) è una commissione permanente del Parlamento europeo, che si occupa di tutela dei diritti umani e di lotta alla discriminazione.

<sup>39</sup> Questo secondo un metodo di ripartizione stabilito anticipatamente e gestito da un sistema automatizzato.

## 2. Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Non più in risposta ad un'emergenza, ma con la consapevolezza della «cronica inadeguatezza» della politica sviluppata a livello europeo, nel 2020 la Commissione è tornata a proporre delle modifiche sul Sistema Dublino e, più in generale, sulla politica migratoria europea, predisponendo un Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo (Borraccetti, 2021, p.1). Adottato con una comunicazione, il Patto è stato rivolto al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea, al Comitato economico e sociale europeo ed a quello delle Regioni. La comunicazione è stata accompagnata da «cinque proposte di regolamento, tre raccomandazioni, una linea guida e una *roadmap* per l'attuazione» (Tesauro, 2021, p. 346). Un pacchetto ampio e strutturato che chiarisce l'intenzione della Commissione di raggiungere con urgenza risultati concreti. Con tale iniziativa questa voleva realizzare una discontinuità col passato, dove la sua azione si concentrava sulla mediazione delle posizioni degli Stati membri, più che sulla tutela degli interessi dell'Unione. Tuttavia, un'analisi approfondita rivela come questo intento non si sia trasformato in un reale cambio di paradigma. Infatti, l'attenzione è stata posta, ancora una volta, sul contrasto all'immigrazione irregolare, sulla prevenzione degli arrivi, sui provvedimenti di rimpatrio, su una solidarietà limitata e facilmente aggirabile (Borraccetti, 2021).

Il responsabile del coordinamento dei lavori sul Nuovo Patto, il vicepresidente della Commissione Margaritis Schinas, lo ha descritto come «un edificio di tre piani», ognuno dei quali stabilito con la medesima chiarezza e affidabilità (Hein, 2022, p. 74). Il piano terra riguarda la dimensione esterna: l'obiettivo è sempre quello di stipulare accordi e memorandum d'intesa coi Paesi di origine e di transito dei migranti per limitare le partenze e, in ottica di lungo periodo, «per creare una vita migliore lì» (ibid.). A questo proposito il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) «trova sgradevole che la più importante proposta legislativa sul futuro dell'asilo in Europa inizi con un riferimento alle responsabilità dei Paesi terzi piuttosto che a quelle dei Paesi europei. Ciò dimostra i continui sforzi di “esternalizzazione” che sono incarnati nel Patto» (ECRE, 2021) e che non

significano alcun “nuovo inizio”, rappresentando invece il perpetuarsi di una politica scorretta e inadeguata.

Al secondo piano c'è la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea, una responsabilità comune dove l'Agenzia Frontex andrebbe ad assumere un ruolo sempre più centrale; inoltre, si renderebbero obbligatorie le procedure di *screening* di pre-ingresso, per raccogliere le informazioni relative all'identità del migrante, e si renderebbero più efficaci i meccanismi di rimpatrio per chi non può rimanere nel territorio dello Stato membro. Il Nuovo Patto prosegue quindi la strada della costruzione di una «fortezza Europa», mantenendo in vita la logica securitaria del controllo dei confini (Tano, 2022, p. 47). A tale riguardo, il Comitato Economico e Sociale Europeo «si rammarica che la maggior parte delle proposte sia dedicata alla gestione delle frontiere esterne e al rimpatrio, senza prestare la dovuta attenzione ai canali regolari di immigrazione, percorsi sicuri per l'asilo o l'inclusione e l'integrazione dei cittadini non comunitari nell'Ue» (Hein, 2022, p. 74).

Il terzo piano è quello relativo alla costruzione di un nuovo sistema di “solidarietà e condivisione degli oneri”. In questo senso, il Nuovo Patto ha come base di partenza le proposte legislative presentate dalla Commissione nel 2016. All'epoca, se su alcuni temi era stato raggiunto un accordo politico<sup>40</sup>, l'intero processo di riforma del Sistema europeo comune di asilo era stato interrotto dalle divergenze tra Stati membri, e tra Consiglio e Parlamento europeo, sulle proposte in tema di procedure di asilo e di riforma del Sistema Dublino. Nel Nuovo Patto, la Commissione ha tentato di rivedere gli aspetti più conflittuali, presentando proposte di riforma che potessero avere qualche *chance* di successo (Hein, 2022). Sono stati previsti dei meccanismi solidaristici, disciplinati nella “proposta Gestione” sulla gestione dell'asilo e della migrazione e nella “proposta Crisi” sulle situazioni di crisi e di forza maggiore. Nel Patto si afferma la necessità di una condivisione delle responsabilità sulla base di una solidarietà costante. Le due proposte, in effetti, fanno espresso riferimento a meccanismi solidaristici, abbandonando la

---

<sup>40</sup> In particolare, in tema di regolamenti sui titoli di protezione internazionale, di potenziamento dell'Agenzia Europea di Sostegno per l'Asilo (EASO), divenuta Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA), di revisione del sistema Eurodac per l'istituzione di una banca-dati delle impronte digitali dei richiedenti, di reinsediamento e ammissione umanitaria dei rifugiati e di riforma della direttiva sull'accoglienza dei richiedenti (Hein, 2022).

«terminologia neutra» delle precedenti proposte<sup>41</sup> e proponendo, all'art. 45 della proposta Gestione, misure di solidarietà quali le ricollocazioni, i rimpatri sponsorizzati<sup>42</sup> e il sostegno operativo (Morgese, 2020 b, p. 19).

Tuttavia, nelle proposte della Commissione, rimangono in vita i criteri “ex-Dublino”, per cui gran parte della responsabilità continua a ricadere sui Paesi di primo ingresso, e la solidarietà, pur assumendo un certo rilievo, mantiene un carattere residuale. Essa interverrebbe solo se tutta una serie di procedure preliminari non fossero sufficienti per affrontare i flussi migratori. Innanzitutto, viene dato ampio spazio alla cooperazione coi Paesi terzi, nel tentativo di limitare le partenze. Per chi arriva alle frontiere, poi, si prevede una procedura di *screening* di pre-ingresso, per verificarne l'identità e per monitorarne in seguito la presenza sul territorio europeo. È stata individuata anche una procedura accelerata di frontiera per esaminare le domande d'asilo, da concludersi entro tre mesi, che è riservata a) a chi arriva irregolarmente sul territorio europeo; b) a chi rappresenta «un rischio per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico»; c) ai richiedenti asilo che hanno fornito documentazione falsa; d) ai richiedenti asilo provenienti da uno Stato terzo ritenuto “sicuro”, in quanto meno del 20% delle domande d'asilo fatte da appartenenti a tale Stato sono state in precedenza accettate. Per rimpatriare le persone a cui viene rigettata la richiesta di protezione e/o che non hanno diritto a rimanere in Europa, si prevedono meccanismi di rimpatrio efficientati (Borraccetti, 2021, p. 20).

Nel momento in cui le procedure sopra elencate non fossero sufficienti per gestire il fenomeno, gli Stati dovrebbero fare ricorso ai meccanismi solidaristici. Ciò avverrebbe in casi di forte pressione migratoria o di sbarchi legati ad operazioni SAR, e non per via automatica e permanente.<sup>43</sup> In questa proposta, quindi, la

---

<sup>41</sup> Nelle due decisioni del 2015 si parlava di “misure temporanee”, e nella proposta Dublino IV del 2016 si faceva riferimento ad un “meccanismo correttivo di assegnazione”, senza un chiaro riferimento al concetto di solidarietà.

<sup>42</sup> Gli Stati membri fornirebbero allo Stato membro beneficiario il sostegno necessario per rimpatriare con rapidità chi non ha il diritto di rimanervi.

<sup>43</sup> Come invece aveva proposto il Parlamento europeo negli emendamenti del novembre 2017 presentati sulla proposta Dublino IV.

solidarietà rappresenta l'eccezione alla regola, che sostanzialmente mantiene in vita il Sistema Dublino (Morgese, 2020 b).

L'obiettivo di rappresentare con questo Patto "un nuovo inizio" sembra quindi solo un miraggio: pur aprendo a qualche novità, la Commissione ha mantenuto la logica del 2016, relativa alla proposta Dublino IV. La sua scelta rappresenta il tentativo di trovare un compromesso che potesse incontrare parte delle esigenze di tutti. Di fatto, si può dire che il Patto in parte accontenta tutti, senza però arrivare a soddisfare nessuno. Gli Stati di primo ingresso continuano a dover sostenere la maggior parte degli oneri; i Paesi del gruppo di Visegrad vedono passare l'idea che i meccanismi di solidarietà possano, anche se in casi limitati, essere obbligatori; il Parlamento europeo vede allontanarsi sempre di più la possibilità di dar vita ad un sistema d'asilo nuovo, che sia veramente europeo (Morgese, 2020 b). La logica di compromesso applicata dalla Commissione non fa altro che confermare la situazione di stallo politico in cui l'Europa si trova ad operare.

## **2.1 Il ruolo dei co-legislatori**

Come detto in precedenza, in seguito al Trattato di Lisbona del 2009 il Consiglio dell'Unione europea, nello svolgere la funzione legislativa, è affiancato dal Parlamento europeo, che è passato dall'esercitare un ruolo consultivo ad essere co-legislatore nel processo decisionale. Investita di nuove responsabilità, l'istituzione che rappresenta i cittadini europei ha sempre dimostrato un forte impegno nella prosecuzione del processo integrativo dell'Unione europea. Anche nell'ambito della politica migratoria, il Parlamento ha costantemente spinto per un avanzamento in senso comunitario, sostenendo la creazione di meccanismi solidaristici automatici, obbligatori e permanenti.

Tuttavia, mentre nel 2017 l'allora Parlamento si era mostrato compatto nell'approvazione di emendamenti coraggiosi – che avrebbero migliorato dal punto di vista solidaristico e del rispetto dei diritti umani le proposte legislative della Commissione del 2016 – non si può dire lo stesso per il 2023. Gli emendamenti presentati riguardo alle proposte relative al Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

sono limitati e poco incisivi. È chiara la maggiore attenzione che gli eurodeputati pongono sul concetto di solidarietà e sul rispetto dei diritti dei migranti, di cui viene riconosciuta con maggior chiarezza la centralità.<sup>44</sup> Modifiche certamente valide, che dimostrano il costante impegno del Parlamento nella realizzazione di una politica migratoria europea basata sulla solidarietà e sui diritti umani. Tuttavia, come detto, gli eurodeputati non sono riusciti ad andare oltre la presentazione di emendamenti di tipo simbolico. Questo è dovuto alla sempre maggiore presenza di posizioni politiche di estrema destra all'interno di diversi gruppi politici europei, che poco si allineano a quelle dei gruppi centristi e progressisti. Ciò porta alla formazione di disaccordi tra i vari gruppi politici, e alla conseguente necessità di scendere a compromessi, senza poter incidere in modo significativo sulle proposte presentate nel Nuovo Patto (ECRE, 2023).

Il Parlamento europeo, comunque, nell'aprile del 2023 ha approvato l'avvio dei negoziati sui dossier legislativi relativi alle politiche migratorie e d'asilo coi governi europei.<sup>45</sup> Questi ultimi, riuniti al Consiglio Affari interni, l'8 giugno 2023 hanno raggiunto un accordo sulla procedura di asilo e sul regolamento Gestione dell'asilo e della migrazione, avendo come base le proposte contenute nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020.<sup>46</sup> Una tappa importante, raggiunta a fatica a maggioranza qualificata dopo mesi di lavoro e di negoziati. Bulgaria, Malta, Slovacchia e Lituania si sono astenuti, mentre l'opposizione netta è arrivata da Polonia e Ungheria, che continuano a non credere nella necessità che in Europa si strutturi un sistema europeo d'asilo chiaro e compatto. Nonostante non sia stata raggiunto un consenso unanime – e ciò evidenzia la permanenza di forti divergenze tra gli Stati sul tema migratorio – l'opposizione non è comunque bastata a bloccare l'accordo sul regolamento, che ora passa all'approvazione in Aula.

---

<sup>44</sup>Per maggiori informazioni, si consulti la Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], disponibile al sito: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0152\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0152_IT.html) (URL consultato il 23 settembre 2023).

<sup>45</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230419IPR80906/asilo-e-migrazione-il-parlamento-pronto-a-negoziare-la-riforma-con-i-governi-ue> (URL consultato il 4 ottobre 2023).

<sup>46</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/> (URL consultato il 4 ottobre 2023)

Se approvato in via definitiva, questo regolamento andrebbe a sostituire l'attuale Regolamento Dublino, attraverso la previsione di un sistema di quote per il ricollocamento dei migranti, che garantirebbe una più strutturata condivisione delle responsabilità e maggiore solidarietà tra gli Stati membri. La quota minima è fissata a 30 mila ricollocamenti all'anno per Stato. Tuttavia, gli Stati possono sottrarsi alla redistribuzione attraverso il versamento al Fondo comune per la gestione delle frontiere esterne di un contributo finanziario di 20 mila euro per migrante. Gli Stati membri hanno quindi piena discrezionalità sulla scelta del meccanismo di solidarietà con cui contribuire e nessuno di essi viene forzato ad effettuare ricollocazioni sul suo territorio.<sup>47</sup> Nonostante questo, il governo di Varsavia ha già messo in chiaro che non ha intenzione né di accogliere né di versare alcun contributo. Rimane poco chiaro se la modestia delle quote e delle sanzioni economiche, unita alle già accese opposizioni, permetteranno di apportare modifiche reali al sistema d'asilo (Ambrosini, 2023), sistema che comunque mantiene in vita il principio del Paese di primo ingresso.

Inoltre, si prevede l'istituzione, già presente nelle proposte della Commissione del 2020, della "procedura di frontiera".<sup>48</sup> Ciò comporta, per i richiedenti soggetti a tale procedura, l'impossibilità di entrare nel territorio dello Stato membro, con il rischio di essere trattenuti fino al termine della procedura, per poi eventualmente essere rimpatriati. In questi casi ci sarà un evidente rischio di incorrere nella «presunzione d'infondatezza delle istanze», con l'introduzione di procedure rapide e generalizzate (Ambrosini, 2023).

Un ulteriore passo avanti nella realizzazione delle proposte della Commissione è stato compiuto il 4 ottobre 2023, quando i rappresentanti nazionali dei 27 Stati si sono riuniti a Bruxelles e hanno trovato un accordo sulla bozza di regolamento per la gestione delle situazioni di crisi e di forza maggiore. L'intesa è stata raggiunta dopo giorni di tensione, e ancora una volta senza un consenso unanime, rivelando la sopravvivenza di contrasti tra i governi: Polonia e Ungheria hanno nuovamente votato contro, mentre Austria, Slovacchia e Repubblica Ceca hanno preferito

---

<sup>47</sup> <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3249/Consiglio-dellUe-raggiunto-accordo-su-migrazioni-e-asilo> (URL consultato il 4 ottobre 2023)

<sup>48</sup> Vedi pagina 39.

astenersi. Inoltre, l'accordo è stato stipulato solo dopo il superamento di incertezze da parte del governo tedesco sul tema del rispetto dei diritti umani e sul ruolo delle ONG. Il regolamento è stato quindi votato a maggioranza qualificata, e prevede l'individuazione di regole da utilizzare in casi eccezionali, quando è necessario gestire arrivi massicci di migranti a livello europeo. Si prevede a questo proposito la possibilità per i governi di assumere un atteggiamento più rigido e severo: i richiedenti asilo potranno essere detenuti al confine fino a 20 settimane, in attesa della conclusione della procedura di frontiera; terminata quest'ultima, al fine di garantire più tempo per realizzare le procedure di rimpatrio, le persone a cui è stata respinta la richiesta potranno essere trattenute da 12 a 20 settimane, superando «il massimo legale consentito in momenti ordinari».<sup>49</sup>

Nell'ultimo anno sono stati fatti passi importanti nella costruzione di una politica migratoria europea. Tuttavia, l'impressione è che, nel farlo, si stiano strutturando risposte sempre più rigide e ostili all'immigrazione, che rispecchiano le posizioni nazionali e che portano l'Unione ad allontanandosi sempre di più da sé stessa (Ambrosini, 2023). I prossimi mesi saranno cruciali per capire la direzione definitiva dell'UE. Ora che il Consiglio ha raggiunto l'accordo sui regolamenti di gestione dell'immigrazione e delle situazioni di crisi e forza maggiore, la parola passa al Parlamento europeo: c'è da chiedersi se sarà in grado di far valere i valori dell'Unione, o se non riuscirà a far emergere la voce europea, tra le tante grida intergovernative e nazionali che animano – e forse governano – la politica migratoria in Europa.

## 2.2 L'appello del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli

Il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli, in inglese *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), è un *network* di 117 organizzazioni non governative di 40 Paesi europei, unitesi con lo scopo di «*protect and advance the rights of refugees, asylum-seekers and other forcibly displaced persons in Europe and in*

---

<sup>49</sup> <https://it.euronews.com/my-europe/2023/10/04/migranti-accordo-nellue-sul-regolamento-di-gestione-delle-crisi> (URL consultato il 5 ottobre 2023).

*Europe's external policies*». Dal 1974 l'ECRE svolge azioni in ambito legale, operando nei tribunali a difesa dei migranti, azioni di comunicazione, organizzando campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, e azioni di *advocacy* e di monitoraggio, cercando di influenzare le politiche governative.<sup>50</sup> Questa rete di ONG si è attivata in seguito alle proposte presentate dalla Commissione nell'ambito del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo. Rivolgendosi alle istituzioni europee e agli Stati membri essa ha presentato diverse riflessioni, critiche e raccomandazioni.

L'ECRE evidenzia l'incapacità europea di affrontare il vero problema del Sistema europeo d'asilo, ossia le regole di Dublino. La società civile chiede agli Stati europei di riformare le regole sulla determinazione dello Stato competente a esaminare le domande d'asilo, in modo tale da portare il centro della responsabilità sull'Unione europea, per poi redistribuirla tra i vari Stati. Finora la Commissione e i co-legislatori hanno fatto l'opposto, affidando sempre più responsabilità ai "Paesi terzi sicuri" di frontiera e ai Paesi d'origine e di transito. A questo proposito, l'ECRE auspica un cambio di rotta, che impedisca la deriva retorica che sta assumendo la cooperazione coi Paesi terzi. Invita inoltre a considerare le conseguenze di lungo periodo che una tale politica di esternalizzazione porterà in termini di sviluppo sostenibile e pacifico e di rispetto dei diritti umani (ASGI, 2020).

Secondo l'ECRE il nuovo sistema d'asilo e immigrazione andrebbe a colpire i diritti dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale nel territorio europeo, e porterebbe ad un abbassamento dei livelli di protezione. In particolare, desta preoccupazione l'introduzione delle procedure di frontiera, che l'ECRE classifica come inferiori agli standard minimi di garanzia per i richiedenti asilo (ibid). Ritenere che sia possibile valutare le richieste d'asilo con procedure accelerate, e di conseguenza semplificate e standardizzate, e che la maggior parte di chi arriva in Europa non abbia realmente bisogno di protezione, vuol dire basare la propria azione su presupposti errati. Questa rappresentazione fuorviante della realtà ha conseguenze importanti: una tale procedura, diversa da quelle standard previste per la richiesta di protezione internazionale, comporta l'aumento della possibilità di

---

<sup>50</sup> <https://ecre.org/> (URL consultato il 4 ottobre 2023)

vedere rigettate le domande d'asilo e la riduzione dell'accesso alla consulenza legale. Si verificherebbe inoltre un aumento delle persone detenute al confine, senza prevedere alcun trattamento differenziato per i minori e le famiglie<sup>51</sup>. L'ECRE chiede a Parlamento e Consiglio di bloccare questa misura, e in particolare di proibire la detenzione di minori e di prevedere alternative non detentive per le famiglie.

Il *network* denuncia inoltre condizioni di accoglienza e di assistenza sanitaria insufficienti per garantire l'accesso ai servizi minimi di sussistenza, nel rispetto della dignità di chi arriva ai confini dell'Europa come vittima della tratta di esseri umani e/o reduce da torture. Le proposte di riforma del sistema europeo d'asilo dovrebbero basarsi sul rispetto dei diritti e della dignità del migrante. La proposta di ECRE è quella di rafforzare i «meccanismi di monitoraggio dei diritti fondamentali alle frontiere», che dovrebbero garantire il rispetto dei diritti, essere indipendenti dagli enti nazionali, anche dal punto di vista finanziario, e coinvolgere le organizzazioni di società civile (Amnesty, 2020).

Secondo il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli, quindi il quadro delineato dal Nuovo Patto prevede la creazione di un sistema d'asilo più rigido e severo, volto alla limitazione della garanzia di protezione e all'aumento dei rimpatri. L'ECRE sostiene che questo non riuscirà a fermare le persone dal partire, e quindi non bloccherà i trafficanti di esseri umani, né impedirà le stragi di migranti in mare. Per questo, vengono proposte delle misure alternative. Per prima cosa, si suggerisce l'introduzione di un'operazione di ricerca e salvataggio gestita e finanziata a livello europeo. Inoltre, si chiede alle istituzioni europee e soprattutto agli Stati membri di porre fine alla narrativa che vede le azioni umanitarie e della società civile come criminali e volte ad accrescere la pressione migratoria in Europa: l'obiettivo che spinge questi attori ad agire è solo ed esclusivamente quello di salvare vite umane e garantire adeguata assistenza ai migranti, nel rispetto della loro dignità. Si chiede quindi alle istituzioni nazionali ed europee di eliminare gli ostacoli legali che nel

---

<sup>51</sup> La Commissione ha previsto l'esclusione dalla procedura di frontiera solamente per i minori non accompagnati.

corso degli anni hanno ridotto la possibilità delle ONG di offrire il proprio contributo.

Viene chiesto all'UE di cambiare la logica di fondo con cui in sede europea si predispongono le misure: non più chiusure e rimpatri, ma accoglienza e inclusione. In questo senso, si accolgono con favore le modifiche presentate che rafforzerebbero la possibilità di circolare e lavorare in altri Stati membri e che permetterebbero l'ottenimento di una residenza di lungo periodo, nonché la proposta di istituire un gruppo di esperti che raccolga le opinioni dei migranti per valutare la politica europea migratoria e d'asilo. Si chiede quindi di procedere in questa direzione, rafforzando le misure volte a integrare e includere la popolazione immigrata nel contesto sociale a tutti i livelli: europeo, nazionale e locale. Si auspica, infine, la realizzazione di canali regolari d'accesso, di rotte legali e sicure, che permettano alle persone di arrivare in Europa per lavorare e/o studiare senza rischiare la prigionia e la vita.

Ancora una volta la società civile dimostra l'esistenza di una strada alternativa, in cui l'immigrazione non viene percepita come un problema da contenere a discapito dei diritti di chi migra, ma come un fenomeno da gestire avendo come faro proprio il rispetto di tali diritti.

## Conclusione

Dov'è, dunque, l'Europa, quando si parla di immigrazione? È certamente evidente che l'Unione europea rappresenta ormai un attore protagonista nella gestione dell'immigrazione. Gli Stati membri, infatti, hanno ceduto sempre più spazio alle istituzioni europee in questo ambito: dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona, passando per il Trattato di Amsterdam, la questione migratoria è stata inserita nell'agenda politica europea fino a divenire materia comunitaria, su cui Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo possono co-legiferare. Inoltre, l'Unione europea si è dimostrata particolarmente attenta nel prevedere il riconoscimento di tutele in casi diversificati, tra cui spicca l'introduzione della protezione sussidiaria, innovando il sistema di protezioni esistente. Bisogna poi ricordare che il sistema europeo d'asilo finora realizzato risulta essere il più strutturato al mondo.

Tuttavia, i limiti dell'azione europea nella gestione del fenomeno migratorio sono evidenti sia alle istituzioni europee che a buona parte dei Governi nazionali. Il 17 settembre 2023 la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen si è recata a Lampedusa per mostrare la vicinanza delle istituzioni europee allo Stato italiano di fronte all'aumento improvviso di sbarchi registrati in quel periodo. Al termine della visita la Presidente ha affermato che l'«immigrazione illegale è una sfida europea che richiede una risposta europea».<sup>52</sup> Questo episodio rappresenta una chiara fotografia della situazione in cui l'Unione europea si trova: le politiche migratorie e d'asilo finora adottate presentano forti limiti e comportano uno squilibrio nella portata delle responsabilità tra Stati membri; le istituzioni europee sono consapevoli di tali criticità, in modo particolare la Commissione, che invoca una risposta europea per gestire il fenomeno. Ciò significherebbe la costruzione di una politica migratoria comune, basata sul principio della solidarietà, posto a garanzia di un'equa ripartizione delle responsabilità tra i Paesi membri dell'Unione. Significherebbe, inoltre, il perseguimento di obiettivi comuni europei.

---

<sup>52</sup> [https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/09/17/lampedusa-meloni-servono-soluzioni-serie-von-der-leyen-sfida-europea\\_301021f2-11bb-4b76-a527-59fb32531595.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/09/17/lampedusa-meloni-servono-soluzioni-serie-von-der-leyen-sfida-europea_301021f2-11bb-4b76-a527-59fb32531595.html) (URL consultato il 12 ottobre 2023).

L'analisi condotta nelle pagine precedenti permette di constatare che l'Unione si trova in uno stallo che le impedisce di compiere passi concreti in questa direzione. Cosa blocca la prosecuzione di tale percorso? Alla luce di quanto visto si giunge alla conclusione che, se l'UE fatica ad esprimere con voce europea una risposta chiara ed incisiva per gestire l'immigrazione e l'asilo, ciò avviene per volontà degli Stati membri. La loro predominanza, non solo al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Unione europea, ma anche al Parlamento europeo, comporta il rallentamento, se non il blocco, della costruzione di una politica migratoria europea, e la presa di decisioni, seppur comunitarie, di certo non improntate a valori europei quali uguaglianza, libertà e dignità.

Di fatto, come visto nelle scorse pagine, le misure adottate rispecchiano la considerazione che a livello nazionale si ha della questione migratoria: l'immigrazione è un "problema" da combattere, l'immigrato è "l'altro" da allontanare. Ed ecco che il punto di incontro tra gli Stati in sede intergovernativa europea risulta essere il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e il contrasto all'immigrazione irregolare, invece di una gestione comunitaria dell'accoglienza, nel rispetto dei diritti di chi, in Europa, è in cerca una vita migliore. L'ambigua azione dell'Agenzia Frontex e i controversi accordi coi Paesi terzi d'origine e di transito dei migranti sono infatti il simbolo di una logica securitaria, che soddisfa obiettivi nazionali e che mette in secondo piano il rispetto dei diritti, in un'ottica che di europeo ha ben poco.

Gli avanzamenti in senso comunitario sono limitati e insufficienti, specialmente in materia di asilo e di gestione delle responsabilità. I falliti tentativi di riformare il Sistema Dublino, rivelatosi inadeguato in particolare a partire dal 2015, dimostrano come l'interesse nazionale prevalga sulle scelte comunitarie. Ogni proposta di riforma che avrebbe significato un reale cambiamento e un pieno coinvolgimento di tutti gli Stati nella gestione del fenomeno, è stata accompagnata da freni intergovernativi da parte di diversi Paesi, tra cui spicca il gruppo di Visegrad. Spinte sovranazionali, provenienti ora dalla Commissione europea, ora dal Parlamento europeo, sono state prontamente bloccate.

Per evitare di essere nuovamente frenata, nel 2020 la Commissione europea ha tentato la via del compromesso. Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo fornisce una perfetta rappresentazione della direzione intrapresa: messa alle strette dalle pretese nazionali, l'UE ha preferito ridimensionare le sue prospettive, proponendo modifiche prudenti e poco innovative. Si è dunque cercato di realizzare un equilibrio tra richieste nazionali ed esigenze comunitarie, a discapito di queste ultime.

Non comportando grandi stravolgimenti ed avanzamenti comunitari le proposte della Commissione sono state accolte al Consiglio con minori opposizioni. Tuttavia, la mancata unanimità e le persistenti divergenze sul tema hanno un significato e un peso non indifferenti. Ora che gli accordi sulle bozze di regolamento sono stati raggiunti, comunque, spetta al Parlamento europeo valutare ed eventualmente approvare le proposte. La partita quindi è ancora aperta, e i prossimi mesi saranno decisivi: la scadenza elettorale fa dubitare che si possano raggiungere risultati concreti entro la presente legislatura, e molto dipenderà dalla volontà dei gruppi politici di affrontare o meno la questione in tempi brevi. In particolare, ci si chiede se il gruppo dei Socialisti e Democratici, il più propenso a proseguire la costruzione di una politica migratoria europea, riuscirà a svolgere un ruolo trainante, in un momento in cui il Partito popolare europeo mostra grandi divergenze interne e in cui le aree più conservatrici e sovraniste stanno emergendo sempre di più.

Se i regolamenti riusciranno ad essere approvati in via definitiva, certamente si potrà compiere un piccolo passo nella costruzione di una politica migratoria europea. Tuttavia, l'analisi realizzata ha reso evidente che, affinché si strutturi una «risposta europea», e non più somma di interessi nazionali, a quella che è a tutti gli effetti una «sfida europea» e non nazionale, c'è ancora molta strada da percorrere.



## Bibliografia e sitografia

Borraccetti, M. (2021), *IL NUOVO PATTO EUROPEO SULL'IMMIGRAZIONE E L'ASILO: CONTINUITA' O DISCONTINUITA' COL PASSATO?* Diritto, immigrazione e cittadinanza, Fascicolo 1/2021.

Cuttitta, P.; Pécoud, A. & Phillips, M. (2023), *Civil Society and Migration Governance across European Borderlands*, Journal of Intercultural Studies, Vol. 44, N. 1, pp. 1–11

De Cesaris V. (2017), *Identità e «alterità» in Europa alla prova delle migrazioni internazionali*, in Marchegiani M. (a cura di), *Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare*, G. Giappichelli Editore, Torino

Demaio G. (2022), *Dalla criminalizzazione dei migranti a quella della società civile: il lento declino del diritto d'asilo e dell'umanità*, in Coccia B.; Ricci A. (a cura di) *OSPITI INDESIDERATI Il diritto d'asilo a 70 anni dalla Convenzione ONU sui rifugiati*, Istituto di studi politici "S. Pio V" e Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma

Di Pascale, A. (2019), *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?* Rivista Eurojus, Fascicolo n. 4, pp. 107-115

Facchini, D.; Rondi, L. (2022), *Respinti*, Altreconomia Edizioni, Milano

Favilli, C. (giugno 2018), *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, Il Mulino – Rivisteweb, Quaderni costituzionali / a. XXXVIII, n. 2, pp. 361-388

Favilli, C. (gennaio-aprile 2021), *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, Il Mulino – Rivisteweb, vol. 15, 2021, n. 1, pp. 85-101

Hein, C. (2022), *Prospettive del Sistema Europeo di Asilo: oltre Dublino?*, in Coccia B.; Ricci A. (a cura di) *OSPITI INDESIDERATI Il diritto d'asilo a 70 anni*

dalla *Convenzione ONU sui rifugiati*, Istituto di studi politici “S. Pio V” e Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma

Huysmans, J. (Dicembre 2000), *The European Union and the Securitization of Migration*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, N. 5, pp. 751–777

International Organization for Migration (IOM), 2023, *Annual Report 2022*. IOM, Ginevra

Kostakopoulou T. (2002), *The ‘Protective Union’: Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 3, pp. 497–518

Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. e Hill, M. (2011), *Public Policy Analysis*, Bristol, Policy Press.

Marchegiani, M.; Marotti L. (2017), *CRISI MIGRATORIA E CRISI D’IDENTITÀ DELL’UNIONE EUROPEA*, in Marchegiani M. (a cura di), *Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare*, G. Giappichelli Editore, Torino

Mascia, M. (2016), *Unione europea cantiere aperto di governance*, Cacucci Editore, Bari

Morgese, G. (gennaio-aprile 2020), *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, *Il Mulino – Rivisteweb*, fascicolo 1, pp. 97-115

Morgese, G. (ottobre 2020), *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, *I Post di AISDUE*, II (2020), [aisdue.eu](http://aisdue.eu), Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, n. 2, *Annali AISDUE*, ISSN 2723-9969

Pariotti, E. (2013), *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani

Parisi, A. (2020), *Le istituzioni europee: i processi decisionali e le “fragilità” della politica in tema di accoglienza dei migranti. Intervista a Pietro Bartolo*. Società *Mutamento Politica*

Savino, M. (2017), *L'Italia, l'Unione europea e la crisi migratoria*. Il Mulino - Riviste web, 273-283

Schiavone, G. (2022), *La protezione internazionale e le diverse protezioni umanitarie. Alcune riflessioni e proposte per un'evoluzione del diritto d'asilo in Europa*, in Coccia B.; Ricci A. (a cura di) *OSPITI INDESIDERATI Il diritto d'asilo a 70 anni dalla Convenzione ONU sui rifugiati*, Istituto di studi politici "S. Pio V" e Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma

Siragusa, M.; Tano, L. e Tondo, L. (2022), *Capire la rotta balcanica*, in Napolitano, M. (a cura di), Bottega Errante Edizioni, Udine

Tesaro, G. (2021), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, in De Pasquale, P.; Ferraro F. (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli

Tuccari, F. (2015, ottobre 22), *La "crisi migratoria" in Europa*, Storie del pensiero politico.

Ambrosini, M. (2023), *Per superare Dublino, l'Europa si allontana dai suoi valori*, lavoce.info, <https://lavoce.info/archives/101363/per-superare-dublino-leuropa-si-allontana-dai-suoi-valori/> (URL consultato il 10 settembre 2023).

Amnesty International (7 ottobre 2020), *Patto immigrazione e asilo: le raccomandazioni della società civile*, <https://www.amnesty.it/patto-immigrazione-e-asilo-le-raccomandazioni-della-societa-civile/> (URL consultato il 7 ottobre 2023)

Amnesty International (13 Gennaio 2023), *"Rotte balcanica": migranti e richiedenti asilo abbandonati e vittime di respingimenti illegali, la nostra denuncia*, <https://www.amnesty.it/rotta-balcanica-migranti-e-richiedenti-asilo-abbandonati-e-vittime-di-respingimenti-illegali-la-nostra-denuncia/>(URL consultato il 17 agosto 2023)

ANSA (2023), *Migranti, Meloni e von der Leyen a Lampedusa. La premier: 'Servono soluzioni serie'* <https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/09/17/lampedusa-meloni-servono->

[soluzioni-serie.-von-der-leyen-sfida-europea\\_301021f2-11bb-4b76-a527-59fb32531595.html](https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/70-ong-sul-patto-migrazione-e-asilo-necessario-modificare-gli-aspetti-problematici-e-ampliare-gli-aspetti-positivi/) (URL consultato il 12 ottobre 2023).

ASGI (6 ottobre 2020), *70 ONG sul patto migrazione e asilo: necessario modificare gli aspetti problematici e ampliare gli aspetti positivi*, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/70-ong-sul-patto-migrazione-e-asilo-necessario-modificare-gli-aspetti-problematici-e-ampliare-gli-aspetti-positivi/> (URL consultato il 14 settembre 2023)

Consiglio europeo (18 marzo 2016), *Dichiarazione UE-Turchia*. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (URL consultato il 16 settembre 2023).

Consiglio europeo. (2023). Tratto da Consiglio europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/>  
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>  
(URL consultati il 21 agosto 2023)

De Vanna, F. (2022), *Il confine ovunque. Alcune considerazioni sul soccorso non governativo e sulla criminalizzazione delle ONG*, Cosmopolitan, sezione “Naufragio con spettatori: noi e i migranti”. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVII12019&id=5>

ECRE (febbraio 2021), *Comments on the Commission Proposal on Asylum and Migration Management*, <https://www.ecre.org/ecre-comments-on-the-commission-proposal-for-a-regulation-on-asylum-and-migration-management-com-2020-610-2020-0279-cod/> (URL consultato il 14 ottobre 2023)

ECRE (2023), *Editorial: So that's it Then? Agreement(s) on the EU Asylum Reform*. <https://ecre.org/editorial-so-thats-it-then-agreements-on-the-eu-asylum-reform/> (URL consultato il 4 ottobre 2023).

Enciclopedia Treccani. (2023), Tratto da Vocabolario Treccani online: <https://www.treccani.it/enciclopedia/migrazione> (URL consultato il 15 agosto 2023).

Euronews (2023), *Migranti, accordo nell'Ue sul regolamento di gestione delle crisi* <https://it.euronews.com/my-europe/2023/10/04/migranti-accordo-nellue-sul-regolamento-di-gestione-delle-crisi> (URL consultato il 5 ottobre 2023).

Frontex (2018), *Premessa*, <https://www.frontex.europa.eu/language/it/> (URL consultato il 13 settembre 2023).

Internazionale (2023), Tratto da Internazionale online: <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2023/07/17/accordo-tunisia-unione-europea-migranti> (URL consultato il 21 agosto 2023)

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2023), *Consiglio dell'Ue, raggiunto accordo su migrazioni e asilo*. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3249/Consiglio-dellUe-raggiunto-accordo-su-migrazioni-e-asilo> (URL consultato il 4 ottobre 2023)

Nature (3 agosto 2023), *Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research*, Scientific reports. <https://www.nature.com/articles/s41598-023-38119-4> (URL consultato il 3 settembre 2023).

Nazioni Unite (1951), *Convenzione relativa allo status dei rifugiati*. <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (URL consultato il 19 ottobre 2023).

Nazioni Unite (2018) *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement> (URL consultato il 21 agosto 2023)

Parlamento europeo (2023), *Asilo e migrazione: il Parlamento pronto a negoziare la riforma con i governi UE*. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230419IPR80906/asilo-e-migrazione-il-parlamento-pronto-a-negoziare-la-riforma-con-i-governi-ue> (URL consultato il 4 ottobre 2023).

Sant'Egidio (2023), *Corridoi umanitari*.  
<https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html> (URL consultato il 2 settembre 2023).

Schrover, M.; Vosters, T.; Glynn, I. (2019), *NGOs and West European Migration Governance (1860s until Present): Introduction to a Special Issue*. *Journal of Migration History*, 5(2), 189-217. <https://doi.org/10.1163/23519924-00502001> (URL consultato il 26 agosto 2023).

UNHCR (2016), *Global Trends 2015*.  
<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (URL consultato il 20 ottobre 2023)

Unicef (2023). Tratto da Unicef: <https://www.unicef.it/emergenze/rifugiati-migranti-europa/>(URL consultato il 20 settembre 2023).

Commissione europea (2000), *Comunicazione “La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato”*, 11 definitivo, Bruxelles.

Commissione europea (2001), *Comunicazione “Libro bianco sulla governance europea”*, 428 definitivo/2, Bruxelles.

Commissione europea (7 giugno 2016), *La Commissione annuncia un nuovo quadro di partenariato per la migrazione: cooperazione rafforzata con i paesi terzi per una migliore gestione della migrazione*, Strasburgo.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_16\\_2072](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_2072) (URL consultato il 15 settembre 2023).

Commissione europea (1997), *Comunicazione “sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa”*, 241 definitivo, Bruxelles.

Commissione europea (2002), *Comunicazione “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione”*, 704 definitivo, Bruxelles.

Commissione europea (2015), *Proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013*

*del Parlamento europeo e del Consiglio, 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*, 450 finale, Bruxelles. [https://www.senato.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/5b547221989e534fc1257ec0003a8060/\\$FILE/COM2015\\_0450\\_IT.pdf](https://www.senato.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/5b547221989e534fc1257ec0003a8060/$FILE/COM2015_0450_IT.pdf)(URL consultato il 19 ottobre 2023).

Commissione europea (2016), *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 paese terzo o da un apolide*, 207 finale, Bruxelles. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=IT> (URL consultato il 19 ottobre 2023).

Unione europea (2023), *Accordo di associazione euromediterranea tra l'Unione europea e la Tunisia*, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/euromediterranean-association-agreement-between-the-eu-and-tunisia.html> (URL consultato il 15 settembre 2023).

Unione europea (2015), *Decisione 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, GUUE L. 239.

Unione europea (2015), *Decisione 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, GUUE L. 248.

Unione Europea (2004), *Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme minime in materia di riconoscimento e status di rifugiato*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32004L0083> (URL consultato il 10 settembre 2023).

Parlamento europeo (2023), *Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e*

*che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0152\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0152_IT.html) (URL consultato il 23 settembre 2023).*

## **Ringraziamenti**

Ringrazio il Professor Mascia per la pazienza e l'attenzione che mi ha riservato, per i consigli che mi ha fornito, per la conoscenza e la passione che mi ha trasmesso.

Ringrazio mamma e papà per i valori che mi hanno insegnato, e per la fiducia e l'amore infinito con cui mi accompagnano, senza chiedere nulla in cambio.

Ringrazio Paolo per la stima, il supporto e le promesse.

Ringrazio l'MFE, per avermi fornito ideali e strumenti entro cui muovermi nel mondo, e un progetto di pace per cui lottare.

Ringrazio chi mi vuole bene, chi c'è da sempre, chi c'è da ieri, chi mi sente parlare di immigrazione da una vita e ancora mi ascolta.

Ringrazio qualsiasi persona, evento, circostanza che abbia contribuito a portarmi qui, a terminare una tesi di cui sono orgogliosa, a completamento di un percorso universitario splendido, l'unico possibile per la mia persona.





