

Il migration management: strumento di gestione o di controllo del fenomeno migratorio?*

di Rossella Carta **
(30 luglio 2017)

Sommario: 1. Il concetto di migration management. – 2. L'uropeizzazione dell'immigrazione: evoluzione e problematiche. – 3. L'agenda europea sull'immigrazione del 2015 e il ricollocamento dei migranti. – 4. L'approccio Hotspot. Il caso italiano. – 5. Il prevalere della visione repressiva del fenomeno migratorio alla luce del recente d.l. 13/2017 (convertito in legge 47/2017). – 6. L'accordo tra UE e Turchia del marzo 2016: il rimpatrio e lo strumento del reinsediamento dei migranti. – 7. L'illusorio superamento delle politiche di controllo.

1. *Il concetto di migration management*

Il fenomeno migratorio rappresenta uno dei problemi più complessi della contemporaneità. A seguito della conclusione del secondo conflitto mondiale, l'idea della bellicosità che tradizionalmente aveva caratterizzato i rapporti tra le nazioni fu abbandonata a vantaggio di un'ideale di cooperazione tra gli Stati improntato al rispetto dei diritti fondamentali, alla collaborazione transnazionale e alla pace tra i popoli. In tal senso si pronuncia la Carta delle Nazioni Unite (1945) che, dopo il fallimento della Società delle Nazioni, pone tra i suoi principi e fini «mantenere la pace e la sicurezza internazionale [...] prendere efficaci misure collettive per reprimere gli atti di aggressione [...]»¹, e impone la cooperazione tra gli Stati Membri e l'organizzazione delle Nazioni Unite al fine di garantire la risoluzione delle controversie, il rispetto dei diritti fondamentali e il mantenimento della pace². Anche le Costituzioni nazionali del secondo dopoguerra perseguono le medesime finalità, si pensi all'art. 11 della Costituzione Italiana del 1948, ove viene esplicitato il ripudio della guerra³.

E', dunque, a partire da tale momento che si va a definire un approccio sovrastatale alla risoluzione delle controversie e delle problematiche fra Stati.

Tra i problemi che gli Stati sono chiamati ad affrontare acquista una rilevanza preponderante il fenomeno migratorio. Connaturatamente legato all'uomo, negli ultimi anni tale fenomeno ha acquisito le vesti di una vera e propria emergenza. La guerra civile che dal 2011 dilania la Siria ha comportato un crescente numero di migranti che, fuggendo da tale conflitto, hanno raggiunto l'Europa. Ai siriani, inoltre, si sono aggiunti i soggetti

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Cfr. Art. 1 Carta delle Nazioni Unite 1945.

² Art. 55 Carta delle Nazioni Unite 1945: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione». Art. 56 Carta delle Nazioni Unite 1945: «I Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55».

³ Art. 11 Costituzione Italiana: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

provenienti dal Nord Africa e dal Medio Oriente che in fuga da conflitti, persecuzioni, situazioni di miseria, cambiamento climatico, hanno intrapreso le rotte verso l'Europa. I tragici fatti verificatisi nel corso degli ultimi anni e le dimensioni bibliche del fenomeno mostrano l'impossibilità di un approccio statale alla risoluzione del problema, e la necessità di dare vita a una gestione coordinata e interstatale del fenomeno.

E' in tale contesto che pare acquisire una rinnovata attualità il concetto di *migration management*, elaborato per la prima volta nel 1993 dall'internazionalista Bimal Ghosh⁴ a seguito della richiesta di un parere da parte della Commissione delle Nazioni Unite e del Governo svedese sulla *governance* globale della migrazione⁵.

Ghosh definisce il *migration management* come «un accordo fondato su un insieme di principi e metodi che conducono forze divergenti o conflittuali in uno stato di armonia»⁶, i cui caratteri fondamentali sono: la sua onnicomprensività, in quanto esso si riferisce a tutti i flussi migratori, compresi quelli riguardanti i rifugiati; e la sua finalità, che è quella di rendere gestibili, armonizzati e prevedibili i flussi migratori⁷. Nella visione di Ghosh, quindi, l'idea del *management* dei flussi migratori avrebbe dovuto comportare un passo in avanti rispetto alla tradizionale politica statale di controllo delle frontiere basata sulla decisione sull'ammissione e l'esclusione dello straniero.

Secondo l'autore, l'obiettivo di una gestione efficace ed efficiente del fenomeno migratorio può essere conseguito attraverso la costituzione di un accordo globale sull'immigrazione⁸, il quale dovrebbe essere comprensivo di tutti i flussi migratori (compresi quelli inerenti la protezione internazionale), tenendo ovviamente in considerazione che i presupposti, le esigenze e le finalità che concernono ciascuna "tipologia" di flusso sono eterogenee. L'accordo suddetto dovrebbe essere costituito ed integrato da accordi e disposizioni a livello globale; come un mosaico, questa la metafora utilizzata da Ghosh, composto da differenti, indipendenti, ma interdipendenti pezzi singoli⁹.

La creazione di tale accordo dovrebbe essere fondata su un sistema di disposizioni istituzionali coordinate a livello globale: è interesse degli Stati il raggiungimento di una stabilità internazionale che appare più agevolmente perseguibile quando la mobilità

⁴ B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and the Future of Migration: Issues and Prospects*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.

⁵ Per un'analisi sulla genesi del *Migration Management* ad opera di Ghosh si veda M. Geiger, A. Pécoud, *The International Migration Management*, in *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, luglio 2012, p. 2 ss.

⁶ B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and the Future of Migration*, cit., p. 294.

⁷ M. Geiger, A. Pécoud, *The International Migration Management*, cit., p. 2 ss.

⁸ Secondo B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and the Future of Migration: Issues and Prospects*, cit., p. 293 ss. è la dimensione globale e non regionale l'unica strada perseguibile. I due approcci potrebbero essere complementari e, in linea teorica, l'approccio regionale potrebbe sostenere quello globale, ma solo se perfettamente in sintonia con quest'ultimo. Concretamente, però, le differenti politiche regionali e la distanza e differenza tra i paesi più ricchi e i più poveri rende irraggiungibile tale obiettivo, non permettendo l'armonizzazione necessaria. Sull'importanza di un accordo globale sull'immigrazione si pronunciano anche A. Betts, *Global migration Governance*, Oxford scholarship Online, 2011, p. 3 ss. e S. Martin, *Toward a Global Regime of Migration*, in *Georgetown Journal of International Affairs*, summer/fall 2000, p. 119 ss. Sia Betts che Martin auspicano la costituzione di un accordo in tal senso che coinvolga tutti gli Stati: infatti benché l'immigrazione sia l'elemento più evidente della globalizzazione, non sussiste, ancora, un accordo armonico in tal senso a livello globale. Se Ghosh e Betts concordano nel negare l'importanza che un accordo di stampo regionale può avere nella futura costituzione di un accordo globale, Martin di contro pone l'approccio regionalistico come punto di partenza per giungere ad un accordo in senso più ampio.

⁹ B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and the Future of Migration: Issues and Prospects*, cit., p. 293 ss.

umana risulti essere armonizzata, prevedibile e ordinata. Gli Stati facenti parte del teorico “accordo globale” sarebbero ovviamente mossi da interessi di natura differente. Tale divergenza, a detta dell’autore, non rappresenta un limite alla sua costituzione e, addirittura, permetterebbe un incremento degli effetti positivi dell’immigrazione. I differenti obiettivi che muovono – per esempio – gli Stati d’origine dei migranti e i paesi riceventi non rappresenterebbero un limite se gli Stati, membri del teorico accordo, fossero disposti ad attuare tutta una serie di misure. Sia gli Stati di emigrazione che quelli di immigrazione dovrebbero prevedere degli strumenti volti a ridurre le “esternalità negative” derivanti dall’immigrazione (come l’ingresso irregolare e le conseguenti tensioni che possono generarsi tra gli Stati); dovrebbero, inoltre, aderire ad un sistema di norme e di linee guida coerente con la gestione (*management*) del fenomeno migratorio; ancora, dovrebbero monitorare e aggiornare gli accordi già esistenti. In modo parallelo, poi, i Paesi d’origine dovrebbero prevedere strumenti volti a ridurre la pressione derivante dalla migrazione irregolare, mentre gli Stati riceventi dovrebbero prevedere apposite misure – per esempio nuove o ulteriori modalità di ingresso – che permettano agli Stati d’origine di perseguire l’obiettivo suddetto.

Come precisato, si tratta di un accordo teorico non (ancora) esistente, ma – secondo l’autore – concretamente attuabile grazie anche alle opportunità che la crisi economica crea. Quest’ultima ha, infatti, posto gli Stati dinnanzi all’esigenza di politiche coordinate a livello globale, anche per quanto attiene il fenomeno migratorio. Ghosh, pertanto, nel coniare il concetto di *migration management* fornisce anche lo strumento – l’accordo – attraverso cui rendere i flussi migratori gestibili, armonizzati e prevedibili e incrementare gli effetti positivi dell’immigrazione¹⁰.

Se la tesi sovra citata guarda al *migration management* come strumento foriero di vantaggi per tutti gli attori coinvolti, come strumento capace di incrementare gli effetti positivi dell’immigrazione, in senso diametralmente opposto si pongono le tesi di coloro che attribuiscono al concetto una valenza essenzialmente negativa. Ci si riferisce alle tesi

¹⁰ Anche S. Kalm, *Liberalizing Movements: The Political Rationality of Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, luglio 2012 p. 27 ss. attribuisce al *migration management* la finalità della gestione dei flussi migratori. L’autrice, però, non si riferisce ad un accordo globale sull’immigrazione, ma ipotizza specifici strumenti, in particolar modo la “migrazione circolare” (si veda COMM (2007) 248 EU), attraverso i quali la gestione del fenomeno migratorio potrebbe essere perseguita con vantaggi per tutte le parti in causa. L’idea della “migrazione circolare”, nata per evitare la cosiddetta “fuga dei cervelli” dai paesi di origine, è stata poi estesa anche ai lavoratori meno qualificati, in quanto si è generato un crescente parallelismo tra la richiesta di lavoro flessibile e a basso costo nei paesi occidentali, e l’offerta di lavoratori scarsamente qualificati nei paesi del terzo mondo. Tale progetto di “migrazione circolare” permetterebbe l’incontro della domanda e dell’offerta e sarebbe – ad opinione della Kalm – capace di produrre tre vantaggi ulteriori. Il primo è individuabile nella possibilità – per gli abitanti dei paesi in via di sviluppo – di mantenere viva la connessione con il paese d’origine e contribuire, attraverso il periodo di formazione/lavoro all’estero, alla crescita e allo sviluppo dello stesso. Il secondo vantaggio è che il carattere temporaneo della mobilità farebbe sì che la migrazione temporanea venga vista con maggior favore anche dalle popolazioni dei paesi ospitanti, le quali guardano con minor preoccupazione ad una tipologia di mobilità temporanea, più che permanente. Infine, attraverso la migrazione circolare si potrebbe dare forma a «nuovi agenti di sviluppo», i quali si verificherebbero solo se ai migranti venisse data la concreta possibilità di ritornare nel proprio paese d’origine – a seguito del periodo di formazione/lavoro all’estero – avendo acquisito nuove competenze. Certo, l’emigrazione mantiene la sua natura di diritto umano e quindi non sussiste, per lo Stato d’origine, la possibilità di forzare la propria popolazione sia a trascorrere un periodo di formazione all’estero, sia a ritornare – nell’ipotesi in cui il suddetto periodo venga effettuato - nel paese d’origine. Nonostante ciò, il fenomeno migratorio può essere gestito al fine di garantire l’incremento dei suoi effetti positivi, e in ragione di ciò gli Stati possono disporre, in un’ottica di *management*, misure incentivanti e non vincolanti che spingano i soggetti a prendere parte a tali progetti, e dunque alla migrazione circolare.

di Georgi¹¹ e di Geiger e Pécoud¹²: esse negano la concreta capacità di incremento degli effetti positivi dell'immigrazione per tutti i soggetti coinvolti e negano che il *migration management* possa concretamente rappresentare un mezzo gestionale del fenomeno migratorio e un superamento delle politiche improntate al controllo dei flussi. Georgi, in particolare, arriva a sostenere che il concetto di *migration management* operi concretamente solo a vantaggio di taluni specifici attori: l'OIM e le forze egemoniche occidentali. Tale *management* rappresenterebbe, infatti, una parte delle politiche dell'OIM stessa, e in particolar modo sarebbe espressione della «*neo liberal global governance*»¹³.

Sulla base del nesso esistente tra *migration management*, controllo e libertà, viene mossa una critica alla definizione di *migration management* come superamento del controllo. Nella sua accezione positiva sostenuta da Gosh, il *migration management* dovrebbe comportare il superamento (o quantomeno il tentativo di superamento) delle politiche improntate al controllo dei confini per affrontare e promuovere politiche volte ad organizzare (più che a restringere) la mobilità umana inaugurando una politica di *post-control*. Tale definizione pare - ad opinione di Georgi, Geiger e Pécoud - priva di concreti riscontri pratici, in quanto lo stesso concetto di libertà acquisirebbe - con riferimento al *migration management* - un significato ambivalente: esso verrebbe spesse volte ricondotto solo alla teorica possibilità di garantire maggiore libertà di movimento, senza che venga preso in considerazione il peso che i fattori economici hanno nel determinare tale libertà. A riprova viene presentato il caso della *migrazione circolare*, ossia dei progetti di "migrazione temporanea". Essa, teorico strumento di gestione del fenomeno migratorio e di incremento degli effetti positivi dello stesso per tutti i soggetti coinvolti (paesi d'origine, di destinazione e immigrati stessi), si traduce in un vantaggio soprattutto per i paesi occidentali, non prendendo in considerazione ciò che un'effettiva e concreta "maggiore libertà per gli immigrati" dovrebbe garantire (per esempio: la possibilità che il migrante voglia trattenersi, per un periodo più lungo, nel paese di destinazione). Pertanto «gli immigrati sono forse liberi (o al massimo più liberi), ma solo di fare la "scelta giusta" cioè quella che, in misura maggiore, è più utile allo Stato nel quale vivono»¹⁴. Con il *migration management* saremmo quindi innanzi non al superamento delle politiche sul controllo sulle persone, ma ad una forma differente di controllo. L'asse del controllo viene semplicemente spostato su un piano differente: non più quello tradizionale basato sulla garanzia di *law and order* nei

¹¹ F. Georgi, *For the benefits of some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.

¹² M. Geiger, A. Pécoud, *The international Migration Management*, cit. p. 2 ss.

¹³ Tale strategia politica di cui, per l'appunto, il *migration management* sarebbe parte integrante ed espressione, si fonda sulla gestione dei flussi migratori e su un disegno di tipo politico. Da un lato essa contribuisce all'incremento dei vantaggi per i paesi occidentali e dell'OIM stessa. I primi, hanno sempre utilizzato l'organizzazione per "mantenere sotto controllo le conseguenze dell'immigrazione"; l'OIM ha incrementato la propria forza e importanza grazie alle lotte che essa stessa ha intrapreso, dal punto di vista burocratico e amministrativo, soprattutto al fine di garantirsi uno specifico peso politico. Dall'altro lato, tale progetto politico ha semplicemente incrementato invano le speranze di una vita migliore per i migranti. Dunque, tale versione neoliberale dell'immigrazione globale, di cui il *migration management* è parte, è coincidente con gli interessi dell'OIM e delle forze occidentali, ma scarsamente improntata all'effettiva tutela dei migranti, dei rifugiati e delle classi più povere dei paesi in via di sviluppo. Benché sia, infatti, indubbio il sostegno che, sul piano individuale e pratico, l'OIM è capace di fornire al singolo (ci si riferisce, un esempio fra tutti, agli aiuti materiali), in una dimensione più ampia e onnicomprensiva, le sue politiche non operano a sostegno e a vantaggio dei soggetti più deboli, i migranti per l'appunto, ma contribuiscono - di fatto - ad incrementare un sistema di profonda disuguaglianza e di sempre più profonda distanza tra i paesi più ricchi e quelli meno ricchi. F. Georgi, *For the benefits of some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management*, cit., p. 46 ss.

¹⁴ «*Migrants are perhaps free (or at least freer), but above all that they are free to make the "right" choice-that is the choice that is understood as best serving the interest of the states in between which they live*» (traduzione mia), M. Geiger, A. Pécoud, *The international Migration Management*, cit., p. 16.

paesi di immigrazione, bensì quello attinente ad altre sfere sociali: le ideali linee guida del *migration management*¹⁵ non sarebbero altro che delle forme differenti di controllo che non attengono alla sicurezza in senso stretto, ma che andrebbero a determinare chi, come e perché si deve o dovrebbe migrare¹⁶. Gli autori che si oppongono a Gosh si interrogano sulla concreta ed effettiva possibilità del *migration management* di “gestire”¹⁷ senza al tempo stesso “controllare” la mobilità umana e si domandano se sia concretamente attuabile una gestione delle persone in movimento che operi nel rispetto dei diritti della persona e che non si traduca in una mera restrizione del fenomeno migratorio *sic et simpliciter*¹⁸.

Il dibattito accademico sul *migration management* sopradescritto ha trovato un riflesso a livello normativo. A seguire, ci si soffermerà sull'evoluzione e sull'utilizzo di tale concetto nei documenti europei per testare quale delle due dimensioni – gestione (propositiva) o controllo (restrittivo) - sia prevalente nella concreta operatività delle politiche migratorie.

2. L'uropeizzazione dell'immigrazione: evoluzione e problematiche

A partire dal 1999 con il Trattato di Amsterdam si è andati incontro al passaggio, per quanto concerne l'asilo, l'immigrazione e le altre politiche riguardanti la libertà delle persone, dal cosiddetto “terzo pilastro” al “primo pilastro”¹⁹. Si è assistito, dunque, a quella che viene definita come una “europeizzazione”²⁰ dell'immigrazione, con conseguente

¹⁵ Si pensi agli accordi tra paesi di destinazione e di origine volti ad incrementare gli effetti positivi dell'immigrazione, ONG e esperti che operano nell'interesse dei migranti, migranti correttamente informati e pronti alla “flessibilità” e alla “immigrazione temporanea”, M. Geiger, A. Pécoud, *The international Migration Management*, p. 15 ss.

¹⁶ Il controllo di tale tipo dunque, benché sicuramente meno evidente rispetto a quello fondato sulla politica di *law and order*, appare nella sostanza particolarmente stringente andando a gestire (o controllare) le modalità attraverso le quali la mobilità umana dovrebbe articolarsi. Per un'analisi dettagliata sulla relazione tra *management*, libertà e controllo si veda: M. Geiger, A. Pécoud, *The international Migration Management*, cit., p. 15 ss.

¹⁷ Anche per l'imprevedibilità della mobilità umana non “gestibile” in modo tecnico come accade con beni e capitali, si veda M. Geiger, A. Pécoud, *The international Migration Management* cit., p. 16 I quali citano a loro volta Crisp: «*Migratory movements involving refugees and asylum are inherently chaotic and unpredictable, involving individuals and groups of people with strong fears, emotions and aspirations. While the notions of 'migration management' has a reassuringly technocratic ring to it, we can be sure that the reality will prove to be considerably more complex, controversial and costly than this concept implies*». «I movimenti migratori riguardanti i rifugiati e i richiedenti asilo sono caotici e imprevedibili e riguardano individui e gruppi di persone con forti paure, emozioni e aspirazioni. Mentre la nozione di *migration management* ha una rassicurante copertura tecnocratica, siamo sicuri che la realtà si dimostrerà più complessa, controversa e costosa rispetto a ciò che questo concetto implica» (traduzione mia).

¹⁸ Nonostante lo sguardo critico rivolto nei confronti di tale concetto, gli autori gli riconoscono il merito di aver “spostato” su un piano globale il problema della *governance* della popolazione, questione che, precedentemente, era appannaggio delle politiche nazionali e regionali. M. Geiger, A. Pécoud, *The international Migration Management*, cit., p. 17 ss.

¹⁹ Sul passaggio dal “terzo” al “primo” pilastro, J. Niessen, *The Amsterdam treaty and NGO responses*, in *European Journal of Migration and Law*, 2000, p. 206 ss. Inoltre per un'analisi più approfondita e articolata sugli assetti normative dell'Unione Europa antecedentemente e successivamente al Trattato di Amsterdam, si rimanda a: S. Trevisant, *Immigrazione irregolare via mare diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Jovene Napoli, 2012, p. 247 ss.

²⁰ Il termine inglese utilizzato è “*Europeanisation*”: si fa riferimento ad una europeizzazione delle istituzioni, delle regole e dei regolamenti e inoltre a come l'allargamento dell'Unione Europa sia strettamente legata alla politica migratoria e al carattere comunitario da essa acquisito. Per un'analisi più specifica della

tendenza alla centralizzazione. L'immigrazione, infatti, rientra tra le competenze concorrenti ripartite tra l'Unione Europea e gli Stati Membri e l'obiettivo primario diventa quello di una politica "comune" in materia di asilo, di protezione internazionale e in ambito migratorio (art. 78, 79 TFUE).

A fronte della tendenza alla centralizzazione di competenze ad opera dell'Unione Europea, si manifesta la resistenza degli Stati a cedere quote di sovranità ulteriori, in particolar modo in ambiti cruciali quali la sicurezza. A riguardo l'art. 63 del cosiddetto Trattato di Amsterdam, nel riconoscere tutta una serie di settori nei quali l'Unione Europea sarà chiamata ad adottare provvedimenti in materie riguardanti le politiche migratorie, ribadisce, al comma II, che le misure che il Consiglio adotta in materia di politica migratoria (es. soggiorno e ingresso, rimpatri, immigrazione irregolare) e in materia di diritti riconosciuti ai cittadini del terzo mondo soggiornanti in EU «non ostano a che uno Stato membro mantenga o introduca, nei settori in questione, disposizioni nazionali compatibili con il presente trattato e con gli accordi internazionali»²¹. Pertanto la politica migratoria importa, alla luce del principio di sussidiarietà²², un intervento comunitario solo laddove esso risulti essere necessario, o permetta - in misura più soddisfacente - di perseguire gli obiettivi prefissati. Tutto ciò parrebbe tradursi in una allocazione delle competenze a livello locale più che centrale (si pensi alla attribuzione di competenze statali in settori fondanti come la sicurezza e l'ordine pubblico) e ha contribuito a rendere più complesso il raggiungimento degli obiettivi di armonizzazione e di gestione del fenomeno migratorio²³. Alla luce dei limiti e dei vincoli posti agli atti formali si è avuta conseguentemente una fioritura di atti informali. L'utilizzo della *soft law* quindi parrebbe comportare «una contrazione dell'azione istituzionale a tutto vantaggio degli Stati Membri»²⁴, e l'applicazione che viene in concreto riservata al principio di sussidiarietà contribuisce ad incrementare tale aspetto; pertanto occorrerebbe «[...] restituire al principio di sussidiarietà la sua originale funzione, quella di meccanismo che presiede alla distribuzione delle competenze tra più livelli normativi, e privilegiare secondo il "contesto" (sociale, politico, economico, culturale) in cui esso si trova ad operare, la sua portata centripeta piuttosto che centrifuga»²⁵.

Partendo da questo dato normativo e storico, è possibile effettuare una breve rassegna dei documenti comunitari al fine di individuare se, ed eventualmente come, il concetto di *migration management* venga utilizzato. Per procedere in questa analisi si

suddetta questione si rimanda a B. Tholen, *The Europeanisation of migration policies-the normative issues*, in *European Journal of Migration Law*, 2003, p. 323 ss.

²¹ Art. 63 Trattato CE.

²² Sul principio di sussidiarietà si veda: F. Ippolito, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, cit., p. 31 ss.

²³ L. Saporito, *Per un diritto europeo all'immigrazione*, Giappichelli Torino, 2008, p. 32 ss.

²⁴ *Supra*, p. 39.

²⁵ L. Saporito, *Per un diritto europeo all'immigrazione*, cit., p. 39. Viene invece riconosciuta al principio di sussidiarietà la valenza di criterio mobile e flessibile, da chi guarda ad esso come lo strumento regolatore dei rapporti tra UE e Stati Membri attraverso il quale l'esercizio delle competenze viene ripartito, sulla base di valutazioni effettuate dalle istituzioni europee, tra i diversi livelli di governo. Di contro vi è chi, invece, riconosce a tale principio una forte ambivalenza, in quanto esso sarebbe chiamato ad operare - grazie al carattere mobile che lo contraddistingue - delle volte come forza centripeta che accentua le competenze a favore del livello governativo superiore, delle altre come «elemento di rispetto e valorizzazione» dell'operatività dei livelli di governo inferiori. Sul punto P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, p. 10 ss. Viene invece riconosciuta al principio di sussidiarietà la valenza di criterio mobile e flessibile, da chi guarda ad esso come lo strumento regolatore dei rapporti tra UE e Stati Membri attraverso il quale l'esercizio delle competenze viene ripartito, sulla base di valutazioni effettuate dalle istituzioni europee, tra i diversi livelli di governo. Per un'analisi più dettagliata sul principio di sussidiarietà comunitaria si rimanda a P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 15 ss.

muoverà dall'ordinaria distinzione tra documenti vincolanti e non vincolanti²⁶ a partire dal 1999, vale a dire a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

Per quanto attiene i documenti vincolanti si è scelto di concentrare l'attenzione essenzialmente sul Regolamento 2007/2004 e sulle due decisioni del 2015 in materia di ricollocamento²⁷.

Il Regolamento 2007/2004 appare di rilevante importanza per quanto attiene il *management* dei flussi migratori. Esso istituisce l'agenzia Frontex, «un'agenzia intergovernativa»²⁸, la quale, occupandosi delle frontiere esterne, può essere considerata l'unica misura formale volta a dare vita ad un approccio sovranazionale all'immigrazione. Già nel 2002 la Commissione Europea aveva proposto la costituzione di un corpo di polizia di frontiera europeo (*EU border Guard Cops*) destinato alla gestione e al controllo dei confini esterni dell'Unione Europea, a seguito delle esigenze di sicurezza che, in ambito mondiale, erano sorte in ragione degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Tale proposta, però, non fu vista con particolare favore dagli Stati Membri, i quali avrebbero così ceduto il controllo dei propri confini ad un organismo comunitario²⁹, e venne per questo abbandonata. Al suo posto, con il Regolamento del 2004 si è istituita appunto l'agenzia Frontex. Tale Agenzia, benché non sia un corpo di polizia di frontiera, svolge attività riconducibili alla sicurezza e alla lotta contro la criminalità transfrontaliera³⁰, anche se l'oggetto d'indagine principale rimane l'immigrazione irregolare, e il suo obiettivo principale è quello di «aprire la strada ad una immigrazione governata»³¹: incrementando l'immigrazione regolare e riducendo quella irregolare³². Frontex, pertanto, potrebbe essere

²⁶ È noto come, nell'ambito della legislazione comunitaria, sussista una differenza tra documenti *binding* (cioè vincolanti) e *non binding* (i cosiddetti atti non vincolanti): tra i primi figurano le direttive, le decisioni e i regolamenti; nell'ambito dei secondi, invece, figurano le raccomandazioni, e i pareri.

²⁷ Le due decisioni: DEC 1523/2015, DEC 1601/2015 saranno oggetto di specifica analisi nel par. 3 a cui, pertanto, si rimanda.

²⁸ «*An intergovernmental agency*». Cfr. S. Trevisant, *Which borders for the EU Immigration Policy*, in L. Azoulay, K. De Vries (a cura di), *Eu Migration Law*, Oxford University Press, 2014, p. 147.

²⁹ Quando nel 2004 viene istituita la suddetta agenzia, essa appare come il compromesso tra due essenziali esigenze: il controllo unitario dei confini ad opera di una struttura comunitaria - secondo i piani della Commissione - e la difficoltà con cui gli Stati cedono quote di controllo a favore dell'Unione Europea. *Frontex*, pertanto, parrebbe riflettere una delle problematiche più cogenti all'interno dell'Unione Europea, vale a dire l'equilibrio politico precario tra UE, intesa come «corpo unitario» e l'interesse degli Stati Membri a mantenere la propria sovranità. Cfr. B. Kasparel, *Borders and population in flux: Frontex's place in European Union's Migration Management*, in *The politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, luglio 2012, p. 119 ss.

³⁰ Si vedano, a riguardo, le parole che il direttore esecutivo dell'agenzia Ilka Laitinen pronunciò nel 2007: «*The raison d'être of Frontex is not an emergency operations but the consistent introduction of well-planned regular patrols by member States, in order to limit urgent missions and to integrate the management of borders in all its dimensions defined by member States. Doctors say that the best intensive care unit cannot replace prophylaxis; I would say that it applies also for the borders*». «La *raison d'être* di Frontex non consiste in operazioni di emergenza, ma nell'introduzione di regolari pattuglie ben organizzate dagli Stati Membri, al fine di limitare le missioni urgenti e integrare la gestione dei confini in tutte le dimensioni definite dagli Stati Membri. I dottori dicono che la migliore unità di terapia intensiva non può sostituire la profilassi. Direi che si potrebbe applicare (lo stesso ragionamento) per i confini». (traduzione mia), in B. Kasparel, *Borders and population in flux: Frontex's place in European Union's Migration Management*, cit., p. 136.

³¹ Come osserva B. Kasparel, *Borders and population in flux: Frontex's place in European Union's Migration Management*, cit., p. 137, «*If, however the European Union wants to open an avenue to migration governed by their conditions, for one this avenue needs to be attractive for some degree, and for another all others avenue must be closed or at least sufficiently hard to pursue*». «Se l'Unione Europea vuole aprire la strada ad una immigrazione governata alle sue condizioni, tale strada, da un lato, deve essere appetibile per taluni aspetti, e di contro le altre strade devono essere chiuse o difficili da raggiungere» (traduzione mia).

³² Sarebbero orientati in tal senso, i progetti di *migrazione circolare* o di *Mobility partnership*, i quali permettono di perseguire, comunque, ulteriori finalità definendone le condizioni e facendosi, dunque, portavoce della volontà di «aprire la strada ad un'immigrazione governata», gestita per l'appunto. Così B. Kasparel, *Borders and population in flux: Frontex's place in European Union's Migration Management*, cit., p.

configurabile come uno strumento del *migration management* in ambito europeo, ponendo l'obiettivo dell'immigrazione governata, dunque della gestione del fenomeno, come fine primario. In concreto, però, l'agenzia - nella sua dimensione sovranazionale - svolge essenzialmente attività di controllo e di sicurezza dei confini, attività, queste ultime, che paiono collocarsi come strumenti delle politiche di controllo dei flussi migratori, più che di governo, di gestione degli stessi. L'obiettivo gestionale appare meramente formale, laddove la finalità primaria e fondamentale sembra essere il controllo dei confini e della mobilità umana.

Tra le attività svolte da Frontex congiuntamente agli Stati Membri appaiono di rilievo le due recenti operazioni di controllo delle frontiere denominate *Triton* e *Poseidon*. Si tratta di due operazioni congiunte di Frontex che sorgono nel 2014. La prima, *Triton*, fu istituita nel novembre 2014 sulla base della richiesta di supporto dell'Italia per quanto concerne i flussi migratori; essa sostituì, benché non formalmente, l'operazione italiana denominata *Mare Nostrum*, e si qualifica come un'operazione di controllo delle frontiere più che di soccorso in mare. L'agenda sull'immigrazione del 2015³³ ha comportato un incremento dell'operazione: il raggio d'azione dell'operazione congiunta è stato esteso fino a 138 miglia marine a sud della Sicilia (originariamente erano 30); è stato incrementato il numero di mezzi in dotazione equiparando – sostanzialmente – i numeri e i fondi di *Mare Nostrum*, inoltre il numero di paesi partecipanti – originariamente 21 – è stato esteso a 26³⁴. Anche la missione *Poseidon*, che è caratterizzata dalla cooperazione di Frontex con la Grecia, vede incrementati i fondi e i mezzi grazie all'agenda suddetta³⁵. Tali operazioni, dunque, parrebbe inserirsi nell'ottica di un controllo transfrontaliero e del superamento della dimensione statale per quanto attiene al controllo dei confini e delle frontiere.

Se il Regolamento 2007/2004 è importante in quanto atto vincolante, è soprattutto l'analisi dei documenti europei informali e non vincolanti a fornire utili spunti alla comprensione del significato del *migration management*.

Come è stato evidenziato, esiste una forte resistenza statale – fondata sulla valorizzazione dell'art. 63 del trattato CE e del principio di sussidiarietà – di fronte ad una gestione sovranazionale del fenomeno e ciò parrebbe giustificare il proliferare dei documenti non vincolanti. Sono questi che vedono la formula *migration management* apparire con una certa costanza, riferita – per lo più - ad obiettivi generali e di auspicabile raggiungimento, non prevedendo, però, delle concrete misure di gestione dei flussi migratori. Un'eccezione in tal senso è rappresentata dall'Agenda europea sull'immigrazione del 2015 - di cui si parlerà in seguito³⁶ - che dispone uno strumento o approccio specifico: gli *hotspot*. Tali documenti di *soft law*, pur differendo per natura, contesto e organo competente³⁷, presentano un'affinità particolarmente evidente: partendo

136 ss.

³³ COM (2015) 240, si rimanda al paragrafo 3.

³⁴ Nello specifico: Austria, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, e Regno Unito.

³⁵ Per un'analisi più dettagliata si v. https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/938039/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione3-h3_h35&part=si.

³⁶ Si veda par. 3.

³⁷ A riguardo è possibile presentare una breve valutazione sul differente ruolo che gli organi comunitari svolgono con riferimento alla materia migratoria. La metafora, brillantemente utilizzata, rifacendosi al mondo cinematografico e al famoso film di Leone: "il Buono, il Brutto e il Cattivo", dipinge il Parlamento come "il Buono", l'organo che ha sempre mantenuto un «friendly approach» alla questione migratoria: le lotte istituzionali tra Parlamento e Consiglio hanno contribuito ad accrescere il consenso parlamentare, creando la convinzione che le questioni ideologiche non avessero alcun peso all'interno delle problematiche migratorie; il Consiglio, dunque, procedendo sempre all'interno di questa metafora cinematografica, ricoprirebbe il ruolo de "il Cattivo", anche in ragione della riluttanza con cui gli Stati membri

dall'esigenza primaria che è quella di una politica migratoria comune, essi mettono in luce gli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti o implementati per gestire correttamente (*well-manage*) i flussi migratori. Ci si riferisce all'ammissione e all'integrazione dei soggetti provenienti dai paesi terzi, alla gestione integrata dei confini esterni, alla lotta contro l'immigrazione irregolare (al fine di garantire maggiore ed effettiva tutela dei diritti dei migranti), alla cooperazione e agli accordi con i paesi del terzo mondo, alla creazione e al rafforzamento del legame esistente tra immigrazione e sviluppo, e al cosiddetto «*burden sharing*»³⁸, cioè la ripartizione degli oneri concernenti le richieste d'asilo e la protezione dei migranti tra i vari Stati Membri³⁹. Tali finalità e obiettivi si inseriscono nella più ampia concezione di una politica migratoria unitaria fondata su un approccio globale alla problematica⁴⁰ che si basa su quattro pilastri fondamentali: organizzare e facilitare l'immigrazione legale e la mobilità; prevenire e ridurre quella irregolare, lottare contro la tratta degli esseri umani; promuovere strumenti di protezione internazionale e migliorare la dimensione esterna delle politiche sull'asilo; massimizzare l'impatto positivo dell'immigrazione e della mobilità⁴¹.

sono stati disposti a cedere quote di sovranità; la Commissione, invece, dato lo scarso «*appeal*» che le sue proposte hanno sul Consiglio, viene inquadrata come "il Brutto". Così D. Acosta, *The Good, the Bad and the Ugly in EU migration Law: is the European Parliament becoming bad and ugly? (the adoption of directive 2008/15: the Returns directive)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2009, p. 19. ss.

³⁸ Con riferimento agli strumenti di ripartizione degli oneri tra Stati, B. Tholen, *The Europeanisation of migration policy-the normative issues*, cit., p. 345 ss. fa notare come, nelle procedure di richiesta d'asilo, lo Stato nel quale tale richiesta viene presentata è responsabile per quanto attiene alla valutazione e per quanto concerne la protezione. Tutto ciò, ovviamente, fa sì che - per ragioni meramente geografiche - alcuni Stati debbano sopportare oneri maggiori di altri, e gli stessi migranti abbiano una scelta limitata per quanto attiene alla destinazione. Per ovviare a tale problema, le soluzioni proposte sono tre: gli Stati potrebbero essere considerati responsabili solo per le richieste d'asilo che gli vengono effettivamente presentate (indipendentemente dalle mere ragioni geografiche); o ancora, si potrebbe seguire un'altra logica: distribuire i soldi e non le persone, gli oneri potrebbero essere ripartiti sulla base di soldi che gli Stati ricevono da o contribuiscono ad un fondo a seconda del numero di persone a cui offrono protezione; una terza soluzione, invece, prevede una sorta di "differenziazione": la richiesta viene valutata in uno Stato, e qualora venga accordata, i soggetti vengono assegnati ad un altro Stato.

³⁹ Questi, come detto, gli elementi oggetto del programma di *migration management* presentati nei vari documenti comunitari; si è scelto di darne un'elencazione generale onde evitare possibili ripetizioni. Per una lettura più approfondita si rimanda, comunque, ai vari documenti comunitari analizzati: *Hague Programme 13/12/2004*; COM (2005) 123 *Solidarietà e gestione dei flussi migratori*; COM (2005) 491 *Una strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, COM (2006) 735 *The Global approach to migration one year on: towards a comprehensive European migration policy*; *Il programma di Stoccolma 2010*; COM (2011) 743 *L'approccio globale in materia migratoria e mobilità*.

⁴⁰ Cfr. *Il programma di Stoccolma 2010*; conclusioni Consiglio europeo 15-16 dicembre 2005, COM (2006) 735, COM (2011) 743. Tale *global approach*, in realtà, parrebbe più teorico che pratico; una chimera in forza della quale conciliare gli interessi di gestione dell'immigrazione per l'UE e lo sviluppo dei paesi in via di sviluppo che sono parte dell'accordo. Infatti: «[...]reconciling Europe's desires regarding migration with the development needs of third countries, has mainly worked in the mind of policy makers» «[...]riconciliare i desideri dell'Europa riguardo l'immigrazione e lo sviluppo dei paesi del terzo mondo, ha funzionato principalmente nella mente dei decisori politici» (traduzione mia). Un vero accordo globale necessiterebbe, infatti, di una politica capace di bilanciare gli interessi di tutte le parti coinvolte, ma affinché ciò avvenga è necessario un concreto impegno politico: non sono pertanto sufficienti i documenti non vincolanti (viene ripresentata anche in tale opera - benché in modo indiretto - la problematica concernente l'utilizzo dei documenti di *soft law* per quanto concerne l'immigrazione), e inoltre sarebbe necessario limitare l'attenzione e l'enfasi sul concetto di "sicurezza" con riferimento all'immigrazione. Su tali riflessioni, in modo più dettagliato: P. Devisscher, *Legal migration in the relationship between the European Union and the ACP countries: the absence of a true Global Approach continues*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 93.

⁴¹ Un elemento sicuramente rilevante è la distinzione tra immigrazione e mobilità. Non è questa la sede per approfondire tale (eventuale) distinzione, ma appare utile citare la distinzione che in modo puntuale viene presentata da S. Castles, *Understanding Global Migration: A social transformation prospective*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 23 Giugno 2010, p. 1567 nell'ambito della *immigration labour*:

L'utilizzo della *soft law* nell'ambito della politica migratoria parrebbe riconducibile a quella tensione esistente tra Stati Membri e Unione Europea, tra la salvaguardia delle prerogative nazionali e la spinta "accentratrice" europea. Gli strumenti di *soft law*, infatti, godono di un ampio consenso in ambito internazionale e, non minando la sovranità nazionale, permettono un pieno controllo statale dello sviluppo delle politiche europee. Benché la comparsa di questi documenti sia sintomo del crescente interesse rivolto alla questione migratoria in ambito europeo, essa genera una serie di questioni: in primo luogo, la vastità di attori coinvolti e di atti sottoscritti contribuisce a generare confusione su chi e su come si dovrebbe agire. In secondo luogo⁴², i documenti non vincolanti non permettono una valutazione sui risultati⁴³, in quanto sarebbe complesso definire dei canoni affidabili; gli Stati, infatti, possono scegliere approcci politici differenti pur utilizzando gli stessi indicatori, i quali finiscono con l'essere interpretati e applicati in modo diversificato⁴⁴. Inoltre, l'utilizzo della *soft law* contribuisce a rendere più difficoltosa l'armonizzazione delle politiche europee, la suddetta "europeizzazione", non vincolando formalmente gli Stati Membri nel raggiungimento degli obiettivi che tali strumenti dispongono.

3. L'Agenda europea sull'immigrazione del 2015 e il ricollocamento dei migranti.

Anche i documenti europei più recenti mostrano come l'Unione Europea non appaia insensibile all'esigenza di gestione dei flussi migratori. In particolar modo ci si concentrerà sul controverso approccio *hotspot* (punti di crisi), definito da Dimitris Avramopoulos,

«Movements of the highly skilled were celebrated as professional mobility, while those of the lower-skilled were condemned as unwanted migration. Mobility equalled good, because it was the badge of a modern open society; migration equalled bad because it re-awakened archaic memories of invasion and displacement». «I movimenti dei (lavoratori) altamente qualificati sono stati definiti come mobilità professionale, mentre quelli (dei lavoratori) scarsamente qualificati come immigrazione non desiderata. Mobilità come elemento positivo, in quanto è espressione di una società moderna e aperta, l'immigrazione come elemento negativo, in quanto risveglia i ricordi arcaici di invasione e di spostamento» (traduzione mia).

⁴² S. Velluti, *What European strategy for integrating migrants? The role of OMC soft mechanism in the development of an EU immigration policy*, in *The European Journal of Migration and Law*, 2007, p. 76 osserva: *«the problem with soft law is that there is no empirical evidence to confirm that it may have a positive and independent effect on outcomes».* «Il problema con la *soft law* è che non c'è nessuna evidenza empirica che confermi che vi è stato un positivo e indipendente effetto nei risultati» (traduzione mia).

⁴³ S. Velluti, *What European strategy for integrating migrants? The role of OMC soft mechanism in the development of an EU immigration policy*, cit., p. 76 osserva: *«[...] The non-binding nature of these instruments does not allow for an accurate assessment of the results achieved»* «il carattere non vincolante di tali strumenti non permette una valutazione accurata dei risultati raggiunti» (traduzione mia).

⁴⁴ S. Velluti, *What European Union strategy for integrating migrants? The role of OMC soft mechanisms in the development of an EU migration policy*, cit., p. 76 ss. osserva: *«[...] In addition, each Member State employs different definitions and policy approaches and, therefore, the understanding of how policy instruments may affect immigrant integration varies. Different policy approaches may use the same indicators but define them differently and interpret the results of comparative studies in a different manner. In this context differences in the institutional and political structure of a given country and, in particular, the allocation of competence and distribution of resources will also impact on the implementation of immigration policy».* «Ciascuno Stato Membro utilizza definizioni e approcci politici differenti, e quindi, la comprensione di come gli strumenti politici possono influenzare le politiche dell'integrazione varia. Approcci politici differenti possono usare gli stessi indicatori e interpretare i risultati degli studi comparativi in modo differente. In questo contesto la struttura istituzionale e politica di un paese, e in particolare la distribuzione delle competenze e delle risorse avrà un impatto sullo sviluppo delle politiche dell'immigrazione» (traduzione mia). Velluti nella sua analisi si concentra, essenzialmente, sui documenti non vincolanti riguardanti l'integrazione, e si interroga sul ruolo svolto dagli *Open Method of Coordination*, cioè gli strumenti di cooperazione intergovernativa fra Stati che rappresenterebbero, se correttamente utilizzati, il modo per combinare gli strumenti vincolanti e quelli non vincolanti.

commissario europeo per le migrazioni, gli affari interni e la cittadinanza, come il prototipo, a livello europeo, di un condiviso *management* dell'immigrazione⁴⁵, e sulla misura del ricollocamento disposta dalle Decisioni 1523/2015 e 1601/2015.

L'approccio *hotspot* fa la sua prima apparizione nell'Agenda europea per l'immigrazione del maggio 2015⁴⁶, che nasce dall'esigenza di rispondere, con enfasi⁴⁷, alle emergenze migratorie e alle tragiche morti in mare verificatisi, con una tendenziale costanza, in Grecia e Italia. L'Unione Europea, mediante l'adozione di misure eccezionali finalizzate a far fronte alla situazione emergenziale, ha perseguito una «strategia della crisi»⁴⁸ il cui fondamento giuridico è il par. 3 dell'art. 78 TFUE⁴⁹, mentre il suo principio ispiratore è quello solidaristico⁵⁰ che dovrebbe guidare i rapporti tra gli Stati Membri (art. 80 TFUE⁵¹), principio, quest'ultimo, la cui portata e applicazione appare incerta⁵². L'art. 80 e l'art. 78.3 TFUE infatti, facoltizzano un ampliamento della politica migratoria comune: secondo l'art. 80 TFUE, le politiche dell'Unione «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri»; l'art. 78, par. 3, TFUE permette, in «una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi», l'adozione di «misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati».

Sulla base del combinato disposto di questi due articoli sono state predisposte, a partire dall'approvazione dell'Agenda europea sull'immigrazione del maggio 2015, delle misure emergenziali che configurano un ampliamento del tradizionale ruolo riservato alle politiche europee comportando – conseguentemente - una riduzione del ruolo degli Stati Membri.

La citata Agenda europea sull'immigrazione del maggio 2015 presenta degli obiettivi da raggiungere nel breve e nel lungo periodo: i primi sono il rafforzamento di Frontex nel Mediterraneo, l'adozione di un piano di ricollocamento e di reinsediamento per

⁴⁵ «Hotspot are a prototype of true shared management of migration of migration at the European level»: queste le parole che Avramopoulos ha pronunciato in audizione alle Camere l'11 Dicembre 2015, in https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/avramopoulos/announcements/speech-commissioner-avramopoulos-constitutional-affairs-and-european-affairs-committees-chamber_en.

⁴⁶ COM (2015) 240, *Agenda Europea sull'immigrazione*. In realtà è necessario precisare che tale agenda è stata preceduta dal cosiddetto «piano d'azione in dieci punti sull'immigrazione», RSP 2015/2660.

⁴⁷ Enfasi che appare desumibile anche dal tono con cui, nella sua introduzione, l'agenda viene presentata «[...] l'Europa deve continuare ad essere rifugio per chi teme persecuzioni e una destinazione attraente per il talento e l'intraprendenza di lavoratori, studenti e ricercatori. Onorare i nostri impegni internazionali e tener fede ai valori dell'Unione proteggendo comunque le nostre frontiere[...].». Si veda COM (2015) 240, *Agenda europea sull'immigrazione*, cit., p. 2 ss.

⁴⁸ Così M. Savino, *La crisi dei migranti: l'Europa oltre gli Stati-nazione?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 6/2015, p. 729.

⁴⁹ L'art. 78, par. 3, TFUE prevede che «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».

⁵⁰ Il principio solidaristico si applica alle Istituzioni e agli Stati Membri in tutti i casi concernenti le frontiere, l'asilo e le politiche migratorie. Il concetto, nato in seno alla Convenzione Europea, muove dalla necessità – in settori quali l'immigrazione e l'asilo – di istituire un principio di solidarietà e di ripartizione degli oneri. Sul punto, cfr. *L'attuazione dell'art. 80 TFUE*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_IT.pdf).

⁵¹ Cfr. art. 80 TFUE: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

⁵² «[...]it is not clear what this means or how it might be put into effect throughout the area of migration, borders and visa.»: si veda H. Toner, *The Lisbon Treaty and the Future of European Immigration Asylum Law*, in L. Azoulai, K. De Vries (a cura di), *EU Migration Law*, Oxford University Press, 2014, p. 27.

i richiedenti protezione internazionale, l'incremento dei fondi per le operazioni *Triton* e *Poseidon*. Gli obiettivi di lungo periodo, invece, sono volti a disincentivare l'immigrazione irregolare, al miglioramento della gestione di Frontex, alla protezione internazionale e a definire un nuovo quadro di immigrazione legale.

Tra le misure di immediata applicazione previste nell'Agenda europea del 2015 viene in evidenza l'istituto degli *hotspot* ("punti di crisi")⁵³. Gli *hotspot* finora istituiti⁵⁴ operano come luoghi in cui i migranti appena sbarcati, dopo essere stati sottoposti ad una fase di pre-identificazione mediante rilievi fotodattiloscopici ad opera delle forze di polizia locali e dei rappresentanti delle diverse agenzie europee Frontex, Europol, Eurojust, EASO (si parla esplicitamente di "*migration management support teams*"⁵⁵), sono poi distinti in richiedenti asilo e migranti economici. Sulla base di questa catalogazione sommaria, i primi sono inviati nelle strutture di prima accoglienza, i secondi sono invece destinatari di un provvedimento di respingimento per ingresso illegale⁵⁶. Si è infatti previsto che EASO, Frontex, Europol cooperino con gli Stati Membri nello svolgimento delle operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo⁵⁷. Al processo di identificazione degli stranieri dovrebbe far seguito il cosiddetto ricollocamento degli stessi tra gli Stati membri. Il ricollocamento consiste nella «distribuzione tra gli Stati Membri di persone con evidente bisogno di protezione internazionale»⁵⁸. Si tratta di una misura temporanea che opera in deroga al REG. 343/2003, in forza del quale solo uno Stato è competente circa la valutazione della richiesta d'asilo, ed esso è coincidente con lo Stato in cui il richiedente ha fatto ingresso nell'Unione Europea. Essa sorge al fine di conseguire una ripartizione degli oneri - fondata sul principio solidaristico vigente in ambito europeo - gravanti su quegli Stati che per ragioni geografiche sono maggiormente esposti alle pressioni migratorie. I criteri di ripartizione tra gli Stati hanno un carattere oggettivo: popolazione complessiva, PIL totale, media delle domande di asilo, tasso di disoccupazione.

Gli *hotspot* sono nati come un prodotto di *soft law*: essi sono stati istituiti perché previsti dalla già menzionata agenda europea sull'immigrazione del maggio 2015 (e sono menzionati anche nella *roadmap* italiana del settembre 2015), ma solo con l'entrata in vigore del decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito nella legge n. 46 del 13 aprile 2017, essi sono stati formalmente previsti. Il ricollocamento, al contrario, è stato nel settembre 2015 oggetto di due Decisioni: DEC 2015/1523, DEC 2015/1601. Il ricollocamento è quindi una misura emergenziale di natura temporanea che, essendo oggetto di due documenti vincolanti, risulta essere obbligatoria per gli Stati Membri. Da una parte sussiste un obbligo di risultato per gli Stati attualmente beneficiari (Italia, Grecia), i quali dovranno inviare alla Commissione una *roadmap* (una tabella di marcia) sullo stato di "avanzamento" nel processo di identificazione dei migranti (art. 8 DEC

⁵³ Con riferimento a tali strumenti si rimanda all'Agenda europea sull'immigrazione: COM (2015) 490; in particolare, nel II allegato, si dà una definizione di *hotspot*, si indica il loro ambito di applicazione e si fornisce un quadro dettagliato dell'attuale situazione in Italia e in Grecia.

⁵⁴ Nel discorso tenuto da Avramopoulos dinnanzi alle Camere nel dicembre 2015, questi individua però come *hotspot* attivi solo Lampedusa in Italia e Lesbo in Grecia, in https://ec.europa.eu/commission/20142019/avramopoulos/announcements/speech-commissioner-avramopoulos-constitutional-affairs-and-european-affairs-committees-chamber_en; nel documento che ASGI invia al Ministero dell'Interno sulla natura giuridica degli *hotspot*, i punti di crisi individuati per l'Italia sono quattro: Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle e Trapani. Così <http://www.meltingpot.org/ASGI-al-Ministero-dell-Interno-la-natura-giuridica-degli.html>.

⁵⁵ Si veda COM (2015) 490.

⁵⁶ Così ASGI al Ministero dell'Interno: la natura giuridica degli *hotspot* va chiarita. In <http://www.meltingpot.org/ASGI-al-Ministero-dell-Interno-la-natura-giuridica-degli.html>.

⁵⁷ Sul punto COM (2015) 240, *Agenda europea sull'immigrazione*.

⁵⁸ La definizione dell'istituto del ricollocamento è tratta dalla già ampiamente citata *Agenda europea sull'immigrazione*, COM (2015) 240.

2015/1523). Dall'altra, sussiste l'obbligo di ricollocamento di quote di migranti per gli altri Stati Membri. Benché sussista tale obbligo, agli Stati viene lasciata un'ampia discrezionalità sulla sua attuazione nel tempo. Inoltre gli Stati possono sospendere o ridurre la collaborazione fino al 30% dei richiedenti ad esso assegnati, in presenza di circostanze eccezionali⁵⁹. Un'ulteriore specificità della misura in esame è la sua portata, che potrebbe definirsi "limitata". All'art. 3, comma II, infatti, vengono indicati i soggetti beneficiari del ricollocamento: «sono soggetti a ricollocamento [...] solo un richiedente appartenente a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, è pari o superiore al 75 % delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado secondo le procedure di cui al capo III della direttiva 2013/32/UE [...]», individuando – di fatto – tra i soggetti ricollocabili sono coloro che provengono dalla Siria, dall'Eritrea e dall'Iraq⁶⁰. Infine, nel caso in cui lo strumento del ricollocamento venga esteso a vantaggio di un ulteriore Stato (oltre alla Grecia e all'Italia) vi potrà essere la sospensione dell'obbligo di ricollocamento gravante sullo stesso (art. 9 DEC 2015/1601). Al di fuori di tali ipotesi, lo Stato non potrà unilateralmente venir meno all'obbligo di ricollocamento; nel caso in cui ciò avvenga sarà sottoposto ad una procedura d'infrazione. L'ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati Membri concernente i tempi di attuazione, nonché l'assenza di qualsiasi sanzione specifica (fatta eccezione per la procedura d'infrazione), hanno contribuito in misura determinante a rendere tale misura sostanzialmente inefficace⁶¹. Il fallimento della fase del ricollocamento è nei numeri: a fronte delle 40.000 persone (art. 1 DEC 2015/1523) destinatarie della ricollocamento, ad aprile 2017 in Italia su 39600 solo 5001 migranti sono stati ricollocati, in Grecia 11339 su 66400⁶².

Ad avviso di chi scrive, l'assenza di sanzioni giuridiche forti nel caso di mancato ottemperamento dell'obbligo suddetto, oltre a celare un chiaro disinteresse nei confronti della misura stessa, contribuisce alla sua ineffettività e alla sua scarsa applicazione. Il sistema delle sanzioni previste appare, infatti, poco bilanciato: da un lato vi sono sanzioni specifiche a carico degli Stati beneficiari come l'Italia (la sospensione dell'applicazione della misura del ricollocamento (art. 8 DEC 2015/1523); dall'altro, invece, gli Stati Membri che non ottemperano agli obblighi di accoglienza nel ricollocamento possono subire solo la procedura d'infrazione.

4. L'approccio hotspot. Il caso italiano.

Si è visto che il *management* dell'immigrazione nella fase dell'emergenza poggia su documenti di *soft law* (l'Agenda europea del maggio 2015, con cui si sono previsti gli *hotspot*, cui ha fatto seguito la *roadmap* italiana del settembre 2015) e di *hard law* (le decisioni 2015/1523 e 2015/1601, con cui si è previsto il ricollocamento). Poiché l'approccio *hotspot* è stato creato in funzione e in ragione delle già citate situazioni emergenziali, pare utile focalizzarsi sul caso italiano. Si avrà modo di vedere che anche

⁵⁹ Ossia di «una situazione caratterizzata da un improvviso e massiccio afflusso di cittadini di paesi terzi di un'entità tale da porre sotto estrema pressione persino un sistema di asilo correttamente predisposto e altrimenti funzionante in linea con l'*acquis* pertinente in materia di asilo o il rischio di un improvviso e massiccio afflusso di cittadini di paesi terzi così altamente probabile da richiedere un intervento immediato»: si veda il considerando n. 27 DEC 2015/1601.

⁶⁰ Sul punto, in modo più dettagliato M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione adottate dall'Unione Europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Dir., Imm., Citt.*, 2/2015, p. 13 ss.

⁶¹ Così M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione adottate dall'Unione Europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, cit., p. 13 ss.

⁶² Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-908_en.htm.

nella vicenda italiana si è assistito a una divaricazione tra documenti formali e documenti informali, tra teoria e pratica dell'accoglienza, fatto questo che può costituire un pericolo per l'effettiva protezione dei diritti della persona.

L'agenda europea che prevede l'istituzione degli *hotspot* è del maggio 2015. Nell'agosto 2015, in attuazione delle direttive europee 2013/32 e 2013/33, l'Italia ha adottato il decreto legislativo 142/2015 che disciplina un nuovo sistema di accoglienza⁶³ e non fa menzione dei cosiddetti *hotspot* (i punti di crisi). Il decreto legislativo suddetto istituisce un regime giuridico in cui, all'arrivo del migrante, si ha una prima fase di accoglienza e di identificazione. In tale fase avviene la distinzione tra richiedenti protezione internazionale e migranti economici: i primi saranno inviati in un centro di seconda accoglienza (SPRAR⁶⁴), i non richiedenti protezione internazionale, invece, saranno destinatari di un provvedimento di allontanamento⁶⁵.

Come è stato notato, nel decreto legislativo 142/2015 non sussiste alcun riferimento ai termini presenti nell'agenda europea. Tale terminologia, invece, si ripresenta nella successiva *roadmap* che l'Italia ha presentato alla Commissione Europea nel settembre 2015. Tale atto è un documento politico privo di qualsiasi valore giuridico⁶⁶ che l'Italia ha stilato in conformità alle indicazioni riportate nella decisione europea 1523/2015⁶⁷. E' nella *roadmap* italiana che si fa riferimento agli *hotspot* e li si definisce come *luoghi chiusi* ove avvengono operazioni di identificazione, di primo soccorso e di suddivisione tra migranti economici e richiedenti protezione internazionale. Per la prima volta, quindi, gli *hotspot* sono qualificati come luoghi "chiusi": né l'agenda europea del maggio 2015 né il decreto legislativo 142 dell'agosto 2015 li avevano definiti in tal senso. I richiedenti protezione internazionale sono, infatti, successivamente inviati nei centri di seconda accoglienza (*regional hubs*); di contro i migranti economici, i quali non richiedono protezione internazionale, sono trasferiti negli ex Centri di Identificazione ed Espulsione (ora divenuti centri di permanenza per i rimpatri⁶⁸), ove si dà avvio alle procedure di allontanamento⁶⁹ (il

⁶³ Si vedano in particolare l'art. 8 d. lgs. 142/2015 rubricato: *Sistema di accoglienza*, e l'art. 11 d. lgs. 142/2015 rubricato: *Misure straordinarie di accoglienza*.

⁶⁴ Si veda l'art. 14 d.lgs. 142/2015 rubricato: *Sistema di accoglienza territoriale-sistema di protezione per richiedenti asilo e profughi*.

⁶⁵ Si veda l'art. 1, comma II del d. lgs. 142/2015: «Le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale». Teoricamente è l'immigrato a richiedere la protezione internazionale, ma nel corso di questa analisi, si cercherà di dimostrare quanto tale "richiesta" sia di per sé solo formale.

⁶⁶ Così ASGI, *Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot*, in <http://www.asgi.it/notizia/asilo-diritto-negato-stragi-mare-hotspot/>.

⁶⁷ Si veda l'art. 8 DEC 2015/1523, che pone a carico dell'Italia, oltre che della Grecia, l'onere di notificare alla Commissione stessa una tabella di marcia attestante l'attuazione della misura di ricollocamento del migrante.

⁶⁸ Ex art. 19 l. 46/2017 rubricato: *Disposizioni urgenti per assicurare l'effettività delle espulsioni e il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri*.

⁶⁹ L'ASGI, con riferimento a tale distinzione, pone numerose questioni, in quanto «nessuno può verificare con certezza se prima dell'adozione di provvedimenti di respingimento o di espulsione, lo straniero sia stato effettivamente informato in modo completo e in lingua a lui comprensibile del diritto di manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, alla quale consegue il diritto ad avere tutte le informazioni sull'accoglienza e sulla possibilità di contattare le organizzazioni umanitarie, anche ai centri, alle frontiere (come prescrive l'art. 10-bis d.lgs. n. 25/2008, introdotto dal d.lgs. n. 142/2015)». Cfr. documento ASGI 21-10-2015, *Garantire i diritti degli stranieri sbarcati e soccorsi in mare*, http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf.

rimpatrio assistito o AVR⁷⁰ e il rimpatrio forzato basato, quest'ultimo, su una cooperazione con i paesi terzi⁷¹).

Da questo quadro normativo emergono diversi aspetti problematici che il d.l. 13/2017 ha tentato, in alcuni casi invano, di colmare.

Innanzitutto, vi è una discrasia tra il decreto legislativo 142 dell'agosto 2015 e la *roadmap* del settembre 2015. Come si è evidenziato, nella *roadmap* – un documento informale - gli *hotspot* vengono definiti come “luoghi chiusi” ove avvengono le operazioni di *screening* sanitario, di pre-identificazione, di foto-segnalamento e di “divisione” tra richiedenti asilo e migranti economici. Il decreto legislativo 142/2015, invece, non li prevede.

In secondo luogo, non è chiara la natura giuridica di tali *hotspot*: essi sono solo centri di prima accoglienza, oppure, operando come luoghi chiusi, sono assimilabili ai Centri di detenzione amministrativa per stranieri⁷²? Il successivo decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito nella legge 13 aprile 2017, n. 46, ha solo parzialmente colmato queste lacune. Tale atto ha infatti previsto gli *hotspot* o punti di crisi, ma non reca una disciplina esaustiva dell'istituto: li ha definiti come luoghi ove avvengono le operazioni di prima accoglienza e di identificazione, ma, come si vedrà, questi sono anche luoghi nei quali, in punto di fatto, gli stranieri sono stati e sono tuttora trattenuti. A questo proposito, per esigenze di chiarezza espositiva, è necessario distinguere la fase antecedente all'entrata in vigore del decreto legge 13/2017 da quella successiva.

Nel periodo che è andato dall'adozione della *roadmap* del settembre 2015 all'entrata in vigore del decreto legge 13/2017, nella prassi, gli *hotspot* funzionanti hanno operato come luoghi chiusi in cui, qualora gli immigrati rifiutassero di farsi identificare e opponessero una resistenza passiva, parevano palesarsi due soluzioni: l'opera di convincimento attraverso la promessa del cosiddetto ricollocamento⁷³ in un differente Stato europeo (per cui, in forza di ciò, non vi sarebbe alcuna ragione di opporsi all'identificazione); oppure un trattenimento ad oltranza⁷⁴ (che in realtà operava da tempo

⁷⁰ Cfr. *roadmap 2015*, in <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>: «i programmi di rimpatrio comprendono attività di orientamento prima della partenza e, ove necessario, il supporto per individuare le opportunità di lavoro o per avviare iniziative imprenditoriali nel Paese di origine, nonché attività di monitoraggio dopo il ritorno».

⁷¹ Cfr. *roadmap 2015*, in <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>: «Tali forme pratiche di cooperazione, allo scopo di accelerare le procedure di rimpatrio, sono affiancate da progetti di assistenza tecnica in favore dei Paesi firmatari, in termini di fornitura di attrezzature e formazione per le forze di polizia. Si tratta in sostanza, di incentivare tali Paesi a collaborare in questo settore specifico. In tale ambito, anche il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, con cui è stato attivato, a tal fine, un meccanismo di consultazione permanente, è chiamato a svolgere un ruolo di primaria importanza, mettendo a disposizione programmi di assistenza allo sviluppo e altre iniziative di cooperazione nei settori di possibile interesse di detti Paesi, secondo un principio che implica il raggiungimento di risultati positivi in caso di maggiore cooperazione (“Più collabori, più riceverai”)».

⁷² Tali osservazioni circa la natura giuridica degli *hotspot* vengono formulate anche nel Rapporto del Senato sui Centri di identificazione ed Espulsione del febbraio 2016 in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cie_rapporto_aggiornato_11_febbraio_2016.pdf.

⁷³ In audizione dinnanzi alle Commissioni Affari Costituzionali l'ex Ministro dell'Interno, nonostante l'ordinaria enfasi che accompagna tale tipo di dichiarazioni, non può non rilevare l'esiguo numero di immigrati ricollocati (alla data dell'audizione solo 19 nel primo viaggio, e 70 nel secondo; mentre, nei giorni successivi all'audizione stessa, a quanto dichiarato, 20 sarebbero partiti verso la Francia, e 50 in Spagna). Un ulteriore elemento che - a detta di chi scrive - pare evidenziare il limite applicativo del ricollocamento è che i beneficiari di tale misura sono, ad oggi, i soli rifugiati siriani ed eritrei. In modo più dettagliato si veda: *Alfano: in partenza 70 richiedenti asilo verso Francia e Spagna*, in <http://www.interno.gov.it/it/notizie/alfano-partenza-70-richiedenti-asilo-verso-francia-e-spagna>.

⁷⁴ Miguel Angelo Numes Nicolau, *Coordinating Officer* di *Frontex*, in audizione dinnanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione il 13 gennaio 2016, ha dichiarato che, dato che l'approccio *hotspot* persegue come fine l'identificazione e registrazione dei migranti, «nessuno deve poter lasciare il cosiddetto *hotspot* senza essere stato correttamente identificato e

anche nei CPSA/centri di accoglienza⁷⁵), che si protraeva finché la persona non decideva di accettare i rilievi fotodattiloscopici. Quest'ultima ipotesi di trattenimento che nei fatti sembrava operare negli *hotspot* - nello specifico in quello di Pozzallo⁷⁶- presentava numerose criticità, talune assimilabili, pur con le dovute differenze, all'ipotesi di trattenimento nei CPR⁷⁷.

In primo luogo il trattenimento negli *hotspot*, pur non essendo funzionale all'allontanamento ma all'identificazione, è sostanzialmente assimilabile al trattenimento nei CPR. Se con riferimento al trattenimento nei CPR la Corte costituzionale ha ribadito che in quanto «misura incidente sulla libertà personale non può essere adottata al di fuori

registrato»: cfr. http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2016&mese=01&giorno=13&idCommissione=69&numero=0036&file=indice_stenografico.

⁷⁵ Sul punto si veda anche L. Masera, *Lampedusa violazione sistematica delle libertà personali*, in *Dir. um. dir.int.*, vol. III, 2014, p. 83 ss. L'autore si focalizza sulle lesioni dei diritti fondamentali perpetuatesi nel CPSA di Lampedusa nel 2013, con particolare riferimento all'episodio della disinfestazione anti-scabbia a cui i migranti erano stati sottoposti nel 2013 a Lampedusa.

⁷⁶ A riferire tale prassi è F. Rita, nell'incontro: *Tu sì, Tu no. Il diritto d'asilo al tempo degli hotspot*, i cui audio sono reperibili in <http://www.meltingpot.org/Tu-si-tu-no-Il-diritto-d-asilo-nell-epoca-degli-hotspot-Le.html>.

⁷⁷ Tale istituto infatti stabilisce che, nell'ipotesi in cui l'immigrato irregolarmente giunto in Italia non possa essere immediatamente allontanato, esso venga, attraverso un provvedimento del Questore, trattenuto nel CPR. Il provvedimento in questione dovrà poi essere obbligatoriamente comunicato al giudice di pace entro 48 ore e dallo stesso convalidato nelle successive 48 ore (art. 14 TUI). Sulla legittimità di tale misura si è fortemente dibattuto in dottrina. Il trattenimento, operando a seguito di un provvedimento del Questore, ha un carattere amministrativo e si colloca al di là del circuito penitenziario. Da un lato vi è chi riconosce legittimità a tale misura, in quanto l'art. 13 non pone una riserva di legge rinforzata e pertanto ammetterebbe limitazioni alla libertà personale anche per finalità diverse rispetto a quelle stabilite dalla Costituzione: in particolar modo, ci si riferisce al dettato dell'art. 5 della CEDU, che espressamente riconosce la legittimità delle limitazioni alla suddetta libertà nell'ipotesi di immigrato irregolarmente giunto nel territorio: così P. Bonetti, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, p. 603 ss. Di contro, vi è chi nega la legittimità del trattenimento nei CPR per violazione dei principi costituzionali. Per quanto concerne la libertà personale, il comma 3 dell'art. 13 Cost. prevede la tassatività nella disciplina dei casi di necessità ed urgenza, requisito - quest'ultimo - che nella norma che disciplina il trattenimento non viene rispettato, in quanto i margini di discrezionalità riconosciuti all'amministrazione sono particolarmente ampi. Inoltre, la norma sulla convalida *ex post* del provvedimento si pone in palese contrasto con il carattere eccezionale che la misura dovrebbe avere, qualificandolo - infatti - come una regola generale. Per cui l'autore nega la legittimità di tale forma di trattenimento, ma «anche muovendo dalla premessa - da chi scrive non condivisa, ma difficilmente superabile - della non illegittimità dell'istituto, le norme che lo regolano dovrebbero prevedere il trattenimento come *extrema ratio*, nel rispetto della dignità e dei diritti umani [...]». Si veda R. Cherchi, *Lo straniero e la Costituzione*, Jovene, Napoli, 2012, p. 219 ss e Id., *Il trattenimento dello straniero nei centri di identificazioni e di espulsione*, in *Quest. Giust.*, 2014, p. 75 ss. Sulla problematica del trattenimento nei CPR, della sua costituzionalità nonché del carattere amministrativo di tale tipo di trattenimento si rimanda inoltre a A. Caputo, *Espulsione e detenzione amministrativa*, in *Quest. Giust.*, n. 3/1999, p. 431 ss. e A. Pugiotto, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. Cost.*, 2014, p. 573 ss. Si veda altresì A. Di Martino, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti di incostituzionalità dei CIE*, in *Dir., Imm., Citt.*, n. 1/2014, p. 32 ss. Secondo l'autore tale forma di trattenimento si inserisce tra le "altre restrizioni alla libertà personale", ma risulta irrispettosa dei principi costituzionali. Vi sarebbe infatti una carenza legislativa per quanto riguardo i modi in cui tali forme di restrizioni della libertà personale operano: le indicazioni presenti nel regolamento attuativo del Testo Unico, oltre che provenire da un regolamento e non dalla legge (dunque non coerenti con la riserva posta dall'art.13), appaiono insufficienti. Inoltre, l'art. 14 del Testo Unico sull'Immigrazione rimanda alla fonte secondaria (Decreto Ministeriale) per l'individuazione dei CPR; senza che la fonte normativa primaria individui dei parametri di «carattere generale ed orientativo della discrezionalità ministeriale». Secondo M. Savino, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 339 ss., esiste una tensione tra tale forma di trattenimento, disciplinata dal T.U.I., e i principi costituzionali (l'art. 13 Cost., in particolar modo) e i parametri comunitari. L'autore evidenzia il contrasto tra il trattenimento nei CPR, come detenzione amministrativa, e l'art. 13, comma 3 Cost., in quanto pur a voler

delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione»⁷⁸, pare potersi estendere questa valutazione anche all'ipotesi di trattenimento negli *hotspot*. Anche in tal caso, quindi, si tratterebbe di una misura incidente sulla libertà personale, su cui vige una riserva di legge assoluta⁷⁹ che in tale specifico caso non pareva essere rispettata. Non sussisteva, infatti, nessuna norma di legge che prevedesse e disciplinasse tale forma di trattenimento, e ancor più non sussisteva alcun fondamento normativo che giustificasse e regolasse l'esistenza degli *hotspot*, vale a dire del luogo in cui tale trattenimento opererebbe. Inoltre, non vi era alcun controllo giurisdizionale che, invece, nel caso del trattenimento nei CPR viene – almeno nelle forme e nei termini dell'art. 13, comma 3 Cost. - rispettato. La carenza di un fondamento normativo e di un provvedimento formale di trattenimento precludeva altresì la possibilità di sindacare, in base al comma I dell'art. 113 Cost., gli atti adottati in tali processi di identificazione come atti della pubblica amministrazione⁸⁰. Tale carenza portava, ancor più che nell'ipotesi di trattenimento nei CIE ex art. 14 T.U.I., ad una sostanzialmente illimitata discrezionalità amministrativa⁸¹ che confermava l'esistenza di un diritto speciale degli stranieri, ai quali sembrerebbero precluse le garanzie costituzionali che ordinariamente dovrebbe essere loro riconosciute⁸². Il decreto legge 13/2017, convertito nella l. 46/2017, ha tentato di sanare tale criticità ma, ad opinione di chi scrive, senza determinare il superamento di alcune criticità *supra* rilevate. Infatti all'art. 17 del d.l. 13/2017 si stabilisce che il «rifiuto reiterato» di identificazioni è condizione per il trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio (così sono stati rinominati gli ex CIE)⁸³. Il luogo del trattenimento non è più, quindi, l'*hotspot*, ma il Centro di permanenza per il rimpatrio, e il suo regime giuridico è quello dell'articolo 14 T.U.I., che rispetta le

ammettere la possibilità di disporre la detenzione amministrativa per fini differenti rispetto all'ipotesi di reato, i presupposti di tale forma di trattenimento eludono i requisiti di necessità e di urgenza dell'articolo costituzionale sovra citato e importano una "conversione" del trattenimento da eccezione (*extrema ratio*) a regola.

⁷⁸ Cfr. sent. Corte Costituzionale n. 105/2001.

⁷⁹ Sul punto si veda P. Bonetti, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, cit., p. 603 ss., secondo il quale ex art. 13 Cost. non sussiste una riserva di legge rinforzata, bensì una riserva assoluta di legge per cui «le restrizioni della libertà possono essere previste dal legislatore per qualsiasi motivo e dunque non soltanto[...] nei casi in cui ciò sia indispensabile per il perseguimento di finalità previste dalla Costituzione[...], ma anche per altre finalità (motivi di buon costume, fini economici e fiscali, finalità di giustizia civile, finalità di sicurezza pubblica)».

⁸⁰ L'esigenza di rispettare i limiti oggettivi all'azione dei pubblici poteri si esplica in un principio che è l'applicazione del divieto di espulsioni arbitrarie. Infatti, la sindacabilità degli atti della PA (ex art. 113 Cost.) presuppone una predeterminazione dei modi in cui l'ingresso può essere richiesto e consentito, e si ricollega alla riserva di legge di cui all'art. 10, comma II Cost. («La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali») e all'art. 3 Cost. «il quale, come divieto di discriminazione «arbitrarie» potrebbe prestarsi a colpire anche le discriminazioni effettuate, in questo campo, tra «straniero e straniero»: cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza, Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, CEDAM Padova, 1997, p. 236 ss.

⁸¹ Sul rapporto tra carente controllo giurisdizionale e estensione della discrezionalità amministrativa nel caso dei trattenimenti, si rimanda a A. Pugiotto, «*Purché se ne vadano*»: la tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero, in *Purché se ne vadano*. La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli, 2010, p. 28 ss.

⁸² Il diritto amministrativo sarebbe dunque dotato di poteri "speciali" esercitabili nei confronti dello straniero, ma non del cittadino. E tale specialità servirebbe a delineare la distinzione, fondata sulla residenza o appartenenza territoriale, tra cittadini e stranieri. La specialità sarebbe lo strumento attraverso il quale lo Stato esercita il controllo sui non cittadini e dunque effettua il controllo sulle frontiere: sul punto M. Savino, *Le libertà degli altri*, cit., p. 361 ss.

⁸³ Art 17, c.3 l. 46/2017: «Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 2 e 3 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14. Il trattenimento è disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto. [...]».

garanzie costituzionali dell'art. 13, comma 3 Cost. Tuttavia – è questa la zona grigia della disciplina vigente – si prevede che il rifiuto deve essere “reiterato”: pertanto si presuppone che, prima di tale reiterazione, il soggetto venga ancora trattenuto (per fini identificativi) negli *hotspot*, senza un provvedimento dell'autorità giudiziaria o amministrativa, senza la previsione di un termine massimo per il trattenimento⁸⁴.

Questa disciplina è frutto dell'influenza esercitata dalla Commissione sul tema dell'identificazione dei migranti. Tale affermazione necessita di una precisazione: nel dicembre 2015, l'UE ha aperto una procedura di infrazione nei confronti di diversi Stati, tra cui l'Italia, per la mancata applicazione di EUODAC (il regolamento europeo concernente il sistema di raccolta delle impronte digitali⁸⁵). Nel medesimo mese, peraltro, nella comunicazione concernente lo stato degli *hotspot* in Italia⁸⁶, l'UE si è spinta a ipotizzare l'uso della forza per prelevare le impronte digitali e per prevedere un trattenimento più lungo: obiettivi, questi, da raggiungersi «anche sul piano legislativo» attraverso la costituzione di un quadro giuridico solido⁸⁷. Attualmente, né il decreto legislativo 142/2015 né il decreto legge 13/2017 prevedono l'uso della forza ai fini identificativi. Per cui, nell'ipotesi in cui le recenti linee guida europee (oggetto di un documento non vincolante) trovassero applicazione, senza una previa mediazione legislativa, si andrebbe a creare un sistema che opererebbe in netto contrasto con il dettato costituzionale dell'art. 13 Cost. e le garanzie in esso contenute, e che sarebbe in conflitto con l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che vieta la tortura e i trattamenti inumani e degradanti. Attualmente, però, l'utilizzo della forza deve considerarsi vietato e «l'ufficiale o agente di qualsiasi forza di polizia che usa la forza per costringere una persona che non si trovi in stato di arresto o di fermo, la quale oppone resistenza passiva ai rilievi fotodattiloscopici commette i reati di violenza privata e lesioni personali (ove cagionate) »⁸⁸.

Un'ulteriore criticità che viene messa in evidenza, e che sarebbe geneticamente ricondotta alla creazione dell'approccio degli *hotspot*, è riferita all'informazione che dovrebbe essere garantita ai migranti. La Corte di Cassazione ha ribadito, con ordinanza, il dovere della Pubblica Amministrazione di informare tutti i cittadini stranieri - all'ingresso nel territorio italiano - della possibilità di presentare domanda di protezione internazionale, affermando che «le autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì servizi di interpretariato nella misura necessaria per favorire l'accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità, dei conseguenti decreti di

⁸⁴ Tali criticità verranno approfondite in modo più dettagliato al par. 5.

⁸⁵ Cfr. REG NO 603/2013 EUODAC.

⁸⁶ Cfr. COM (2015) 679 *Relazione sull'attuazione dei punti di crisi(hotspot) in Italia*, in cui si legge che «le autorità italiane dovrebbero accelerare gli sforzi, anche sul piano legislativo, per fornire un quadro giuridico più solido ai fini dello svolgimento delle attività presso i punti di crisi, in particolare per consentire l'uso della forza e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che rifiutano di fornire le impronte digitali. L'obiettivo del 100% dei migranti in ingresso sottoposti a rilevamento delle impronte va raggiunto senza ulteriori indugi».

⁸⁷ Queste valutazioni vengono presentate anche nel documento della Camera riguardante il Consiglio europeo di Bruxelles del 17-18 dicembre 2015 in <http://www.camera.it/temiap/allegati/2015/12/16/OCD177-1642.pdf> e nei più importanti quotidiani italiani. A riguardo si veda: *Migranti, impronte di forza dall'UE*, in <http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/Impronte-connessione-della-forza-LUe-attacca-Italia-risponde.aspx>; *Migranti, l'UE: l'Italia usi anche la forza per le impronte digitali*, in <http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2015-12-14/migranti-lue-italia-usi-anche-forza-le-impronte-digitali-201912.shtml?uuiid=AC7OCNtB>; *L'UE preme sull'Italia: usare anche la forza per prelevare le impronte ai migranti*, in <http://www.lastampa.it/2015/12/14/esteri/lue-preme-sullitalia-usare-anche-la-forza-per-prelevare-le-impronte-ai-migranti-pQxrENdIMNbf0ZvNJ2051O/pagina.html>.

⁸⁸ Sul punto si veda il documento ASGI, *L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi fotodattiloscopici*, 14/12/2014, in <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>.

respingimento e trattenimento»⁸⁹. Il formulario presentato ai migranti dagli organi di polizia individua infatti differenti opzioni: giunto in Italia per lavoro, per ricongiungimento familiare, per asilo o per fuggire dalla povertà e vi è poi l'opzione "altro"⁹⁰. I migranti, quindi, vengono distinti sulla base di una richiesta, formulata mediante la compilazione di moduli prestampati, tra richiedenti asilo e migranti economici, *ergo* soggetti che non richiedono protezione. La scelta appare tuttavia non di rado il frutto di un puro o indotto «fraitendimento». In un momento di comprensibile spavento e confusione, immediatamente successivo al soccorso, vengono infatti trasmesse agli immigrati informazioni insufficienti e gli stessi, spesso analfabeti o in evidenti difficoltà dovute alle differenze linguistiche, sono chiamati a compilare un formulario a risposta multipla nel quale dichiarano le ragioni del loro ingresso. L'assenza di un'informativa adeguata⁹¹, ovviamente, importa delle conseguenze anche per quanto attiene al numero dei richiedenti asilo; infatti, se ci fosse realmente un soggetto o un'istituzione che garantisce agli immigrati una puntuale e congrua informativa individuale, si potrebbe teorizzare un tendenziale incremento delle richieste d'asilo⁹². Tra i casi emblematici di tale «fraitendimento» vi sarebbe il rimpatrio forzato, nel 2015, di numerosi cittadini egiziani e tunisini i quali erano stati sottoposti, nel momento immediatamente successivo all'arrivo, ad un'intervista ad opera di un mediatore delle forze dell'ordine (senza la presenza di un avvocato, di un mediatore culturale o di un organo di garanzia), nella quale si attestava che nessuno di essi richiedeva protezione internazionale; erano dunque tutti migranti economici e in quanto tali sottoposti a rimpatrio forzato. Pare poco plausibile che nessuno necessitasse o richiedesse protezione internazionale, pare invece più probabile, in questo caso come in altri, l'ipotesi del fraintendimento (puro o "indotto")⁹³.

Conseguentemente i respingimenti differiti effettuati negli *hotspot*, basati su tale catalogazione sommaria (richiedenti asilo/migranti economici), parrebbero qualificabili, ad opinione di chi scrive, come respingimenti collettivi⁹⁴ e quindi vietati dall'art. 4 del protocollo 4 alla CEDU e dall'art. 19, comma II, della Carta di Nizza⁹⁵. Infatti, in essi si prescinde completamente dalle valutazioni autonome sul singolo caso⁹⁶ in quanto, come

⁸⁹ Cfr. Cass., sez. VI civ., ord. 5926 del 25.03.2015. Così ASGI, Documento ASGI 21-10-2015, *Garantire i diritti degli stranieri sbarcati e soccorsi in mare*, in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf.

⁹⁰ *Rapporto del senato sui CIE (Febbraio 2016)* in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/rapporto_o_cie.pdf.

⁹¹ Francesco Rita, psicologo, membro di Medici Senza Frontiere e volontario nel centro di Pozzallo, evidenziando la tragicità della situazione nel centro, ha sottolineato come una piccola informativa venga fornita dall'UNHCR, ma essa risulti essere inadeguata. Cfr. *Tu sì, Tu no. Il diritto d'asilo al tempo degli hotspot*, in <http://www.meltingpot.org/Tu-si-tu-no-Il-diritto-d-asilo-nell-epoca-degli-hotspot-Le.html>.

⁹² Così Salvatore Fachile in *Tu sì, Tu no. Il diritto d'asilo al tempo degli hotspot*. Gli audio corrispondenti in <http://www.meltingpot.org/Tu-si-tu-no-Il-diritto-d-asilo-nell-epoca-degli-hotspot-Le.html>.

⁹³ Si veda il documento ASGI 21-10-2015, *Garantire i diritti degli stranieri sbarcati e soccorsi in mare*, in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf.

⁹⁴ Tali respingimenti, e nello specifico quelli posti in essere nell'*hotspot* di Pozzallo, vengono qualificati come collettivi anche dall'ASGI, sul punto: <http://www.meltingpot.org/Sicilia-Espulsioni-e-respingimenti-collettivi-nei-futuri.html>.

⁹⁵ Cfr. l'art. 19, comma I, della Carta di Nizza: «Le espulsioni collettive sono vietate».

⁹⁶ Nella sentenza EDU Conka (22 febbraio 2002) la Corte, definendo i respingimenti collettivi come procedure di allontanamento da un paese rivolte nei confronti di gruppi di stranieri, li definisce come illegittimi fatta eccezione per l'ipotesi in cui vi sia una valutazione effettuata in modo autonomo sul singolo membro del gruppo. «[...] collective expulsion [...] is to be understood as any measures compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group». Sul divieto di respingimenti collettivi si veda anche R. Cherchi, *Lo straniero e la Costituzione*, cit., p. 48.

più volte affermato, la linea di confine tra richiedenti asilo e migranti economici è tracciata dalla catalogazione sommaria, effettuata in modo approssimativo e sbrigativo, attraverso il già citato formulario. Ancora, sempre tale catalogazione, non basandosi sulla valutazione del singolo caso, precluderebbe la considerazione dei rischi di tortura e trattamenti inumani e degradanti che, ex art. 19 comma II della Carta di Nizza⁹⁷, rappresentano cause giustificative del divieto di allontanamento. I fatti che paiono attualmente verificarsi sembrano pertanto configurare una prassi illegittima contraria alla normativa nazionale ed europea⁹⁸, in quanto si attribuisce *de facto* all'autorità di pubblica sicurezza un potere di discernimento tra soggetti allontanabili (e non) che non trova fondamento in nessuna disposizione di rango legislativo.

Tali riflessioni paiono essere confermate dagli avvenimenti più recenti: in primo luogo, il report che *Amnesty International* ha stilato sull'approccio *hotspot* in Italia, evidenziando, per l'appunto, prassi lesive dei diritti dei migranti, maltrattamenti e espulsioni collettive⁹⁹; in secondo luogo, la condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁰⁰, nel dicembre 2016, per il trattenimento e l'espulsione, in assenza di alcun provvedimento giudiziario, di alcuni cittadini giunti a Lampedusa nel 2011 e detenuti arbitrariamente nel centro di accoglienza e sulle navi adibite a centro di accoglienza temporanea. La Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 5 della CEDU¹⁰¹ (trattenimento illegittimo), e dell'art. 13 CEDU¹⁰² (diritto ad un ricorso effettivo) in quanto, in assenza di un provvedimento giudiziario, è stato nei fatti negato l'accesso a qualsiasi mezzo di tutela per i soggetti interessati. La sentenza, benché si riferisca a fatti verificatisi antecedentemente all'avvio del cosiddetto approccio *hotspot*, pare di rilevante

⁹⁷ Secondo l'art. 19, comma II, della Carta di Nizza, «nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

⁹⁸ Così ASGI al Ministero dell'Interno: la natura giuridica degli *hotspot* va chiarita, in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf.

⁹⁹ Sul punto: <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia/>.

¹⁰⁰ Cfr. ECHR 406/2016, *Khlaifia v. Italia*.

¹⁰¹ Cfr. Art. 5 CEDU "Diritto alla libertà e alla sicurezza": «1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: 8 9 (a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente; (b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge; (c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso; (d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente; (e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo; (f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione. 2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico. 3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza. 4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima. 5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione».

¹⁰² Cfr. Art. 13 CEDU "Diritto ad un ricorso effettivo": «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

importanza rispetto a quest'ultimo in quanto, ancor oggi, anche in vigenza del decreto legge 13/2017, convertito nella legge 46/2017, i migranti sono talvolta trattenuti in tali luoghi chiusi, in attesa che il rifiuto all'identificazione diventi "reiterato", senza un atto giurisdizionale e amministrativo che lo disponga e in carenza di una norma che giustifichi tale trattenimento¹⁰³.

Un ultimo elemento critico cui si è più volte accennato, ma che merita un'analisi più specifica, riguarda l'assenza di una definizione giuridica degli *hotspot*. Come si è visto, a livello europeo li ha previsti l'agenda europea del maggio 2015, che è un documento non vincolante¹⁰⁴; a livello nazionale, fino al febbraio 2017, vi era solo la *roadmap* del settembre 2015, un documento informale, che li definiva come un luogo chiuso. L'art. 17 del decreto legge 13/2017, convertito nella legge 46/2017, li ha ora definiti come centri funzionali al primo soccorso e assistenza nonché all'identificazione degli stranieri, ma una disciplina esaustiva è comunque carente¹⁰⁵. Pertanto, è anche a causa della lacunosità delle discipline formali che si assiste alla comparsa di "zone grigie", caratterizzate dalla riduzione o dall'assenza delle garanzie costituzionali dei diritti fondamentali, che sono foriere di incertezza anche per gli operatori dello Stato (personale della polizia di Stato o della prefettura).

In conclusione, dunque, la scarsa chiarezza circa la natura giuridica degli *hotspot* e l'assenza di un regime giuridico formale europeo e/o nazionale¹⁰⁶ si traduce in una serie di lesioni del diritto alla protezione internazionale e di diritti fondamentali. Tali nodi problematici non paiono essere sciolti dal decreto legge cosiddetto "Minniti-Orlando", che mantiene una forte indeterminatezza e lacunosità per quanto concerne gli *hotspot*. Si è persa dunque ancora una volta la possibilità di dotare tali punti di crisi di una disciplina giuridica chiara e di una determinazione puntuale, assenza – quest'ultima – che si ripercuote sui soggetti più deboli, andando a perpetuare e a mantenere in vita quell'ambiguità che accompagna gli *hotspot* fin dal momento della loro costituzione. Il sistema che si delineava prima dell'entrata in vigore del decreto legge 13/2017, quindi, generava delle ipotesi di trattenimento e di respingimento collettivo, catalogando i soggetti in modo sommario e prescindendo dalle valutazioni sul singolo caso. Il decreto legge 13/2017, che disciplina al comma 3 dell'art. 17 l'ipotesi di trattenimento nei Centri di Permanenza e Rimpatrio (gli ex CIE) a seguito del reiterato rifiuto di identificazione che importa un pericolo di fuga, non colma le lacune concernenti la disciplina del trattenimento dal momento in cui si verifica il "primo rifiuto" al momento in cui vi è la sua reiterazione, mantenendo intatte, limitatamente a questa fase iniziale, le criticità costituzionali concernenti il trattenimento operante negli *hotspot*. Da tale indeterminatezza discende poi la riduzione dell'effettività del diritto d'asilo. Sulla base della già ampiamente citata catalogazione sommaria, i migranti vedono contrarsi considerevolmente la possibilità di accesso agli strumenti di protezione internazionale. Gli *hotspot*, nati come teorico "luogo" di prima assistenza e aiuti sanitari, si delineano nella prassi come un luogo di pre-identificazione funzionale principalmente alla schedatura dei migranti e al loro eventuale trattenimento. Come viene infatti fatto notare, «sembra che la persona passi attraverso un confine dove viene spogliato di ogni diritto»¹⁰⁷. Tale affermazione, di sicuro e forte impatto,

¹⁰³ Sul punto si rimanda a: <http://www.asgi.it/attivita/cedu-condanna-italia-detenzione/> ; <http://www.arci.it/news/comunicati/comunicati-arci-2016/la-grande-camera-della-corte-europea-dei-diritti-dell'uomo-conferma-la-condanna-allitalia-il-trattenimento-illegale-di-tre-cittad1/>.

¹⁰⁴ Cfr. COM (2015) 490.

¹⁰⁵ Cfr. art. 17 d.l. 13/2016, convertito nella l. 46/2017.

¹⁰⁶ ASGI, *Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot*, in <http://www.asgi.it/notizia/asilo-diritto-negato-stragi-mare-hotspot/>.

¹⁰⁷ Le parole sopra riportate sono di Francesco Rita, psicologo operante per MSF nel centro di accoglienza di Pozzallo e sono relative all'incontro: *Tu sì, Tu no. Il diritto d'asilo al tempo degli hotspot*. Gli audio sono reperibili in <http://www.meltingpot.org/Tu-si-tu-no-Il-diritto-d-asilo-nell-epoca-degli-hotspot->

pare rispecchiare in modo chiaro la funzione che tali *hotspot* sembrerebbero svolgere: una funzione di mero controllo delle frontiere, più che di gestione dei flussi migratori. L'approccio *hotspot*, dunque, così come delineatosi nella prassi, sembra finalizzato più al controllo degli ingressi¹⁰⁸ che a implementare una politica volta al riconoscimento della protezione internazionale. Lo scarso o inesistente successo del ricollocamento dei migranti¹⁰⁹, previsto dalle decisioni del settembre 2015¹¹⁰, parrebbe rispecchiare la difficoltà dell'Unione Europea di far accettare agli Stati un approccio di tipo gestionale. Conseguenzialmente la scarsa attuazione di tale approccio risponde o pare rispondere alla pressoché assente volontà degli Stati di gestire il fenomeno migratorio; riducendo tutto, di fatto, a meri slogan politici da presentare e proporre - con costanza - all'indomani dei frequenti e tragici incidenti nelle acque del Mediterraneo.

5. *Il prevalere della visione repressiva del fenomeno migratorio alla luce del d.l. 13/2017 (convertito in legge 47/2017).*

Una visione repressiva e securitaria del fenomeno migratorio emerge, da ultimo, anche da ulteriori disposizioni del già citato decreto legge n. 13/2017, convertito nella legge n. 46/2017.

In primo luogo, il decreto legge ha delineato il sistema di risoluzione e diminuzione del contenzioso con norme di dubbia legittimità costituzionale.

Esso istituisce, nei luoghi dove hanno sede le Corti d'appello, sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea¹¹¹. Se da un lato vi è chi guarda con favore all'istituzione di sezioni che permettano una maggiore "specializzazione" con riferimento alle materie oggetto del decreto¹¹², di contro vi è chi sottolinea che la costituzione di tali sezioni risulta essere in contrasto con il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali¹¹³. Le altre tre rilevanti innovazioni di tale decreto sono la forma camerale scelta per il giudizio¹¹⁴, la cosiddetta

[Le.html](#).

¹⁰⁸ Nell'incontro: *Tu si, Tu no. Il diritto d'asilo al tempo degli hotspot*, Francesco Rita, membro di MSF e volontario presso il centro di Pozzallo, afferma che – informalmente - la polizia avrebbe riferito a MSF che gli organi di polizia avrebbero delle quote di "ingressi" da rispettare, per cui per ogni determinato numero di immigrati che giungono sulle coste italiane vi sarebbe già una quota di persone - decisa aprioristicamente - che deve essere soggetta a rimpatrio, prescindendo dalla valutazione sul singolo caso (che parrebbe, nei fatti, non esserci). Si rimanda all'audio dell'incontro in <http://www.meltingpot.org/Tu-si-tu-no-Il-diritto-d-asilo-nell-epoca-degli-hotspot-Le.html>.

¹⁰⁹ Cfr. DEC 2015/1523 e DEC 2015/1601, entrambe volte, ex art. 78 TUE, ad istituire misure temporanee nell'ambito della protezione internazionale nei confronti degli Stati colpiti da una forte pressione migratoria (Italia, Grecia).

¹¹⁰ Cfr. DEC 2015/1523, DEC 2015/1601.

¹¹¹ La legge n. 46 ha modificato l'art. 1 del d.l. 13/2017, il quale stabiliva l'istituzione di sole 14 sezioni specializzate, l'istituzione di un numero così esiguo di sezioni specializzate era stato, infatti, oggetto di numerose critiche in quanto avrebbe comportato una «ghettizzazione processuale». Si veda sul punto A. Cosentino, *L'ANM della Corte di Cassazione sul D.L. N.13/2017 in materia di protezione internazionale di contrasto all'immigrazione illegale*, in http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-anm-della-cassazione-sul-d_l_n_132017_in-materia_08-03-2017.php; ASGI, *Il d.l. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità costituzionale*, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_ASGI_dl13-17-analisi.pdf.

¹¹² Si veda *L'ANM sul decreto legge n.13 del 2017* in <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/l-anm-sul-decreto-legge-n-13-del-2017/>.

¹¹³ ASGI, *Il d.l. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità costituzionale*, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_ASGI_dl13-17-analisi.pdf.

¹¹⁴ Cfr. art. 6, comma 1, lett. g del d.l. 13/2017 convertito nella l. 46/2017.

videoregistrazione del colloquio e l'esclusione dell'appello delle decisioni di primo grado¹¹⁵. Per quanto attiene al primo aspetto, la scelta della forma camerale rende meramente eventuale l'udienza. Il procedimento è dunque essenzialmente cartolare, in quanto l'audizione del ricorrente può essere effettuata solo nei casi specificatamente indicati dai commi 10 e 11 dell'art. 35-*bis* del d. lgs. 25/2008, introdotto dall'art. 6 della d.l. 13/2017 convertito nella l. 46/2017¹¹⁶. L'udienza, infatti, viene disposta solo nel caso in cui la videoregistrazione non sia disponibile, l'impugnazione si fondi su elementi di fatto non dedotti nella procedura amministrativa di primo grado, oppure – come disciplinato in sede di conversione del decreto - nel caso in cui l'interessato ne faccia richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice ritenga l'udienza necessaria ai fini della decisione. Dunque la legge n. 46/2017 riconosce la possibilità per l'interessato di richiedere motivatamente l'audizione in udienza, ma tale possibilità è comunque mantenuta come meramente eventuale in quanto è disposta solo se «essenziale ai fini della decisione»¹¹⁷. Ciò renderebbe il giudizio incompatibile con i principi sanciti in ambito europeo (art. 46 Direttiva 2013/32/EU)¹¹⁸ e con i diritti del richiedente secondo quanto disciplinato dall'art. 6 della CEDU, in quanto verrebbe meno il principio della pubblicità del giudizio e vi sarebbe la tendenziale esclusione del contatto diretto tra ricorrente e giudice¹¹⁹.

Per quanto concerne nello specifico la videoregistrazione, essa si svolge dinnanzi alla Commissione Territoriale che è un organo amministrativo, presieduto dal Prefetto e dipendente dal Ministero dell'Interno, ed è pertanto privo dei caratteri di autonomia, indipendenza e terzietà propri degli organi giurisdizionali. Le videoregistrazioni, inoltre, non dovrebbero poter sostituire le udienze, ma solo operare come ausilio nelle stesse. Dunque si istituisce un'anomalia nell'ordinamento italiano in quanto «la decisione amministrativa e quanto avvenuto in sede amministrativa diventano la prova principale del "libero convincimento del giudice" su diritti soggettivi»¹²⁰. Pertanto le ragioni di celerità e di diminuzione dei contenziosi rappresentano la *ratio* sottesa a tale decreto, la quale sembra menomare le garanzie che dovrebbero essere riconosciute in una materia, quella della protezione internazionale, che ha ad oggetto diritti fondamentali, benché in altre materie il secondo grado di giudizio venga garantito anche in controversie di "minore rilevanza"¹²¹.

¹¹⁵ Cfr. art. 6, comma 1, lett. c del d.l. 13/2017 convertito nella l. 46/2017.

¹¹⁶ Si veda commi 10, 11 art 35-*bis* del d.lgs. 25/2008 così come introdotto dall'art. 6 d.l. 13/2017: «10. È fissata udienza per la comparizione delle parti esclusivamente quando il giudice: a) visionata la registrazione di cui al comma 8, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato; b) ritiene indispensabile disporre l'audizione delle parti; c) dispone consulenza tecnica, ovvero, anche d'ufficio, dispone l'adozione di mezzi di prova.

11. L'udienza è altresì disposta quando la videoregistrazione non è resa disponibile ovvero l'impugnazione si fonda su elementi non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado».

¹¹⁷ Ex lett. c, comma 11 art. 6 d.l. 13/2017, convertito nella l. 46/2017.

¹¹⁸ L'art. 46 della direttiva 2013/32/EU prevede che «qualora gli Stati membri applichino i concetti di paese sicuro caso per caso o designino i paesi sicuri adottando gli elenchi a tal fine, dovrebbero tener conto tra l'altro degli orientamenti e dei manuali operativi e delle informazioni relative ai paesi d'origine e alle attività, compresa la metodologia della relazione sul paese d'origine dell'EASO, di cui al regolamento (UE) n.439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo nonché i pertinenti orientamenti dell'UNHCR».

¹¹⁹ Così A. Cosentino, *L'ANM della Corte di Cassazione sul D.l. N.13/2017 in materia di protezione internazionale di contrasto all'immigrazione illegale*, in http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-anm-della-cassazione-sul-d_l_n_132017_in-materia_08-03-2017.php; ASGI, *Il d.l. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità costituzionale*, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_ASGI_dl13-17-analisi.pdf.

¹²⁰ Si veda ASGI, *Il d.l. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità costituzionale*, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_ASGI_dl13-17-analisi.pdf.

¹²¹ Si veda *Diritti dei migranti, abolire l'appello accelera i tempi ma può far danni*, in http://www.corriere.it/opinioni/17_marzo_24/diritti-migranti-abolire-l-appello-7c3793d2-1001-11e7-94ba-5a39820e37a4.shtml.

Un ultimo elemento critico è la scelta del decreto legge come atto normativo. Nel d. l. 13/2017, infatti, sembrano essere carenti, se non inesistenti, le ragioni di necessità ed urgenza: le norme non sono di immediata applicazione, in quanto le disposizioni più rilevanti trovano applicazioni solo dopo il 180esimo giorno dall'entrata in vigore, elemento che appare in contrasto con il carattere dell'urgenza, così come declinato dall'art. 15, comma 3 della l. 400/1988; inoltre, le norme non sono omogenee nell'oggetto; infine, le materie affidate alle sezioni specializzate non riguardano solo la protezione internazionale, ma tutte le controversie riferite a cittadini stranieri, fatta eccezione per quelle in tema di cittadinanza, di espulsione prefettizia o ministeriale (di competenza del Giudice di Pace o del giudice amministrativo), e in tema di permesso di soggiorno (che rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo). Dunque materie concernenti larga parte delle situazioni giuridiche dei cittadini stranieri le quali necessiterebbero di un ampio dibattito parlamentare nel quadro di un procedimento legislativo ordinario, più che essere oggetto di un decreto legge¹²².

Tale breve analisi permette di sottolineare l'ottica repressiva e securitaria che, sia in ambito europeo che in ambito nazionale, i provvedimenti in materia migratoria intendono perseguire. Ancora una volta, dunque, a risultare prevalente è l'esigenza di controllo e non di gestione, ossia la necessità di limitare il fenomeno attraverso lo strumento del rimpatrio forzoso, in luogo invece di una sempre più necessaria visione "gestionale" del fenomeno. Sarebbe dunque necessario volgere lo sguardo verso delle modalità e dei provvedimenti che non importino una compressione dei diritti dei migranti, ma siano – nell'ottica della gestione del fenomeno migratorio – volti a predisporre strumenti che superino il binomio (fallimentare) "migrazione – sicurezza", attraverso il ripensamento del sistema dei soggiorni e una modifica dei canali di ingresso. Sarebbe opportuno, pertanto, "invertire la rotta" che gli interventi legislativi - anche i più recenti - hanno intrapreso, a favore di programmi di controllo e regolarizzazione degli ingressi che tengano conto delle peculiari condizioni sociali ed economiche dei soggetti in movimento, e che non si trasformino in strumenti lesivi o limitativi dei diritti fondamentali¹²³.

6. L'accordo tra UE e Turchia del marzo 2016: il rimpatrio e lo strumento del reinsediamento dei migranti.

A seguito di un negoziato tra le autorità turche ed europee, il 7 Marzo 2016 è stata convenuta una dichiarazione tra la Turchia e l'Unione Europea a cui – il 16 marzo – fa seguito una comunicazione della Commissione Europea¹²⁴ concernente le concrete misure operative di tale accordo. Esso parrebbe inserirsi all'interno delle politiche di *migration management*, presentandosi come uno strumento volto ad organizzare/controllare i flussi migratori.

In concreto, però, la natura di tale accordo appare controversa: non è chiaro se si tratti di un accordo internazionale o di una mera dichiarazione tra le parti. Il diritto primario europeo, infatti, disciplina all'art. 218 TFUE le modalità di conclusione di un accordo internazionale: esso dovrebbe essere negoziato dal Consiglio e dalla Commissione e approvato dal Parlamento; l'accordo tra Turchia e Europa, di contro, è stato semplicemente concluso tra il Presidente turco e i Membri del Consiglio europeo, attraverso una procedura che elude le forme dell'art. 218 TFUE e che porterebbe a

¹²² ASGI, *Il d.l. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità costituzionale*, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_ASGI_dl13-17-analisi.pdf.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ COM (2016) 166, *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione*.

qualificarlo come atto non vincolante¹²⁵. Dunque tale accordo pare essere una mera dichiarazione priva di rilevanza giuridica e mostra come, ancora una volta, l'UE utilizzi strumenti di *soft law* per disciplinare la gestione del fenomeno migratorio¹²⁶.

L'accordo in concreto dispone, a partire dall'aprile 2016, il rimpatrio degli immigrati in Turchia giunti illegalmente in Grecia e il cosiddetto "reinsediamento" in un paese europeo per i cittadini siriani che si trovano in Turchia, a fronte di ogni cittadino siriano rimpatriato¹²⁷.

Il reinsediamento è una misura essa stessa emergenziale che - si ricorderà - ha fatto la sua "prima apparizione" nella già citata agenda del maggio 2015. Esso viene definita come «il trasferimento di singole persone sfollate con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su proposta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con il consenso del paese di reinsediamento, a partire da un paese terzo verso uno Stato membro in cui tali persone sono ammesse e ottengono il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli concessi ai beneficiari di protezione internazionale»¹²⁸. Nel caso dell'accordo sopracitato, per ogni immigrato siriano rimpatriato, un siriano verrà reinsediato in un paese UE (si parla a riguardo di sistema 1:1).

Quest'ultimo sistema fin dai primissimi tempi ha generato forti dubbi di legittimità¹²⁹ per alcune criticità che da esso deriverebbero.

Come già in precedenza accennato l'intesa dispone il rimpatrio degli immigrati irregolari e dei richiedenti asilo giunti in Grecia. Il rimpatrio dei richiedenti asilo avviene in quanto la domanda da questi presentata viene chiusa o respinta nel momento in cui essi giungono da un paese terzo considerato o "paese terzo sicuro" o "paese di primo asilo" (Art. 33, comma II punto b) e c), DIR 2013/32¹³⁰). Queste nozioni sono desumibili dagli artt. 35 e 38 della direttiva cosiddetta "procedure" (DIR 2013/32) che, in modo dettagliato, individuano tutta una serie di requisiti necessari affinché uno Stato possa essere qualificato come "di primo asilo" o "paese terzo sicuro".

Il problema fondamentale che si presenta è se la Turchia possa essere qualificata come "paese terzo sicuro" o "paese di primo asilo". Il paese terzo sicuro è tale se garantisce effettiva protezione internazionale (art. 38 DIR. 2013/32¹³¹). La Turchia ha sì ratificato la Convenzione di Ginevra (nel 1951) e il suo protocollo (nel 1971), ma con delle specifiche limitazioni geografiche: viene riconosciuto lo status di rifugiato solo ai cittadini

¹²⁵ Si veda: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2016-000053+0+DOC+XML+V0//IT> ; <http://www.meltingpot.org/La-dichiarazione-UE-Turchia-sulla-migrazione-untrattato.html>.

¹²⁶ Sul punto si veda: A. Ciervo, *Ai confini di Schengen, la crisi dell'Unione Europea tra "approccio hotspot" e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016.

¹²⁷ COM (2016) 166, *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione*.

¹²⁸ Si veda COM (2015) 240, *Agenda europea sull'immigrazione*.

¹²⁹ ASGI definisce l'accordo «illegale». Cfr: <http://www.asgi.it/notizia/laccordo-tra-turchia-e-consiglio-europeo-e-illegale/>.

¹³⁰ Art. 33, comma II (punti b, c) DIR 2013/32 "Domande inammissibili": «gli Stati possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se: b) un paese che non è uno Stato Membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'art. 35; c) un paese che non è uno Stato Membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'art. 38».

¹³¹ Cfr. art. 38.1 DIR 2013/32: «Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra».

europei. Per quanto attiene invece ai cittadini siriani il regime loro applicato è peculiare. Essi originariamente erano percepiti come “ospiti”, e in quanto tali veniva loro garantita una temporanea protezione, fino alla conclusione del conflitto, e la possibilità di ritorno nel proprio paese. A partire dal 2014, però, ai cittadini siriani è stato esteso un regime di protezione temporanea che permette di non essere sottoposti alla procedura ordinaria; nonostante ciò la permanenza in Turchia e i diritti loro riconosciuti permangono limitati. In secondo luogo, al fine di qualificare la Turchia come “Paese terzo sicuro” è necessario che venga garantito il rispetto del fondamentale principio del “*non-refoulement*” (non respingimento). Numerosi *report* ad opera di *Human Rights Watch*¹³² mostrano, invece, come il divieto di respingimenti venga con frequenza disatteso dalla Turchia. In ultimo luogo, in Turchia si sono verificati episodi di tortura e trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei soggetti sottoposti a stato di detenzione, in violazione dell’art. 3 della CEDU¹³³ e dell’art. 4 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea¹³⁴, tali da non garantire effettiva tutela ai migranti¹³⁵.

Da tale quadro sembrerebbe emergere l’impossibilità di qualificare la Turchia come paese terzo sicuro e ancor meno come paese di primo asilo, le cui condizioni sono in parte differenti (art. 35 DIR. 2013/32¹³⁶), ma richiedono il rispetto dei medesimi principi, tra cui - in particolar modo - il principio del *non-refoulement*¹³⁷.

Il rimpatrio oggetto dell’accordo, conseguentemente, parrebbe assumere le vesti di respingimento collettivo per i migranti giunti irregolarmente in Grecia a seguito della dichiarazione di inammissibilità della domanda di protezione internazionale. Tale valutazione, che dovrebbe essere individuale e conforme al diritto europeo¹³⁸, viene effettuata dalle autorità greche in collaborazione con l’UNHCR ma sembra assumere, come si è detto, il carattere di respingimento collettivo in quanto il requisito da soddisfare affinché un soggetto possa essere rimpatriato in Turchia è che questi sia giunto irregolarmente in Grecia. Dunque, l’accordo parrebbe forzare la direttiva procedure al fine di permettere il rimpatrio dei richiedenti protezione internazionale sulla base di una valutazione che dovrebbe essere individuale e approfondita, ma che appare invece sommaria e collettiva¹³⁹. Inoltre, i soggetti sottoposti a rimpatrio non sono solo i richiedenti asilo, ma anche i migranti irregolari che, attraversando il confine turco, giungono irregolarmente in Grecia: anche in questo caso il respingimento dovrebbe basarsi su una valutazione individuale e approfondita. Parrebbe quindi essere ravvisabile una violazione

¹³² I report di *Human Rights Watch* sono citati in S. Peers, E. Romano, *The EU, Turkey and the refugee crisis: What could possibly go wrong?*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>.

¹³³ Art. 3 CEDU “Proibizione della tortura”: «Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

¹³⁴ Art. 4 Carta di Nizza “Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti”: «Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

¹³⁵ Si veda S. Peers, E. Romano, *The EU, Turkey and the refugee crisis: What could possibly go wrong?*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>.

¹³⁶ Cfr. art. 35 DIR. 2013/32: «Un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora: a) quest’ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione; ovvero b) goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di «non-refoulement», purché sia riammesso nel paese stesso. Nell’applicare il concetto di paese di primo asilo alle circostanze particolari di un richiedente gli Stati membri possono tener conto dell’articolo 38, paragrafo 1. Il richiedente è autorizzato a impugnare l’applicazione del concetto di paese di primo asilo relativamente alle sue condizioni specifiche».

¹³⁷ Cfr S. Peers, E. Romano, *The EU, Turkey and the refugee crisis: What could possibly go wrong?*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>.

¹³⁸ Si veda in modo più dettagliato: Comunicato della Commissione Europea sull’accordo con la Turchia, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_it.htm.

¹³⁹ Così: <http://www.asgi.it/notizia/laccordo-tra-turchia-e-consiglio-europeo-e-illegale/>.

dell'art. 4 del protocollo 4 della Carta dei Diritti Fondamentali Dell'Unione Europea, che vieta – per l'appunto – le espulsioni collettive di stranieri¹⁴⁰.

L'ulteriore misura che tale accordo pone in essere è il “reinsediamento” (1:1): a fronte di ogni migrante irregolare di nazionalità siriana rimpatriato in Turchia, un siriano – che si trova in Turchia – verrà reinsediato in un Stato Membro dell'Unione Europea.

Tale strumento, così come l'ipotesi del rimpatrio, parrebbe presentare numerose ed evidenti criticità. Si tratta infatti di una misura limitativa del diritto di asilo e fortemente discriminante: se infatti tutti i migranti illegalmente giunti in Grecia vengono rimpatriati (indipendentemente dalla nazionalità), solo i siriani sono beneficiari del reinsediamento. Tale limitazione, inoltre, appare lesiva dei diritti fondamentali in quanto prescinde dalle valutazioni sulle vulnerabilità e sulle specificità e problematiche dei singoli migranti; ancora, genera una contrapposizione: «rifugiato buono vs rifugiato cattivo»¹⁴¹, premiando colui che, restando in Turchia, non ha utilizzato mezzi illegali per giungere in Grecia, e punendo, di contro, colui che è immigrato irregolarmente¹⁴². L'accordo nasce per la teorica finalità di disincentivare e arginare l'immigrazione irregolare, ma paradossalmente è solo l'essere giunti irregolarmente in Grecia a dare avvio alla procedura del reinsediamento: dunque l'immigrazione irregolare è al contempo fenomeno da combattere e forza motrice del reinsediamento (dei soli cittadini siriani), in quanto il reinsediamento è dipendente dal numero di soggetti respinti¹⁴³. Da ciò derivano talune problematiche: l'UE non ha aumentato il numero di soggetti che è disposta ad accogliere. Il numero massimo è infatti 72.000, e nel caso in cui si raggiunga tale numero (che corrisponde, dunque, al numero di soggetti respinti in Turchia), questa parte dell'accordo verrà meno, senza che vengano esplicate le conseguenze e i piani che successivamente dovrebbero essere applicati. Anche nell'ipotesi in cui il numero di immigrati irregolari diminuisca considerevolmente, tale parte dell'accordo sfumerà dando luogo - in tale specifico caso - ad un'ipotesi di ammissione umanitaria volontaria¹⁴⁴. Inoltre, gli Stati Membri – a differenza di quanto accade per la decisione sul ricollocamento – non sono obbligati a partecipare o ad aumentare le proprie quote; il reinsediamento si basa su quote volontarie¹⁴⁵ e ciò renderebbe la misura, attualmente, priva di rilevanza concreta¹⁴⁶.

Tale patto sembra quindi integrare un *do ut des* con la Turchia. Attraverso di esso si demanda la gestione/controllo della situazione emergenziale a quest'ultima, e si sono effettuate nei suoi confronti delle concessioni. In primo luogo sono stati stanziati 3 miliardi di euro per la gestione del meccanismo di rimpatrio e reinsediamento; inoltre si è previsto che, nell'ipotesi in cui al giugno 2016 gli obiettivi previsti fossero stati raggiunti, la Turchia avrebbe ottenuto la riapertura degli accordi concernenti l'ammissione nell'Unione Europea e la cosiddetta liberalizzazione dei visti¹⁴⁷. A fronte di ciò, è bene porre in evidenza che la Turchia non ha alcun obbligo di riammettere migranti che non siano cittadini turchi, né tantomeno di trattenerli dal lasciare il paese; e anche nell'ipotesi in cui gli accordi con l'UE

¹⁴⁰ Cfr. art. 4 protocollo 4 CEDU “Divieto di espulsioni collettive di stranieri”: «Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate».

¹⁴¹ Tale definizione è di E. Roman, *Le criticità di un accordo a tutti i costi*, in <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1736>.

¹⁴² Così E. Roman, *Le criticità di un accordo a tutti i costi*, in <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1736>.

¹⁴³ Sul punto il CIR, Comitato Italiano per i Rifugiati, in <http://www.meltingpot.org/UE-Turchia-accordo-vergognoso-ed-inaccettabile.html>.

¹⁴⁴ S. Peers, *L'accordo finale tra UE e Turchia: un'analisi legale*, in <http://www.meltingpot.org/L-accordo-finale-tra-EU-e-Turchia-un-analisi-legale.html>.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Sul punto si veda CIR, Comitato Italiano per i Rifugiati, in <http://www.meltingpot.org/UE-Turchia-accordo-vergognoso-ed-inaccettabile.html>.

¹⁴⁷ Cfr. S. Peers, E. Romano, *The EU, Turkey and the refugee crisis: What could possibly go wrong?*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>.

vengano rispettati, la Turchia potrebbe venir meno ai propri “obblighi” accettando, come conseguenza, di perdere “concessioni” a suo favore oggetto del suddetto accordo¹⁴⁸.

Ciò che appare evidente con riferimento a tale accordo è l'inverarsi, anche in tal caso, di quelle politiche di controllo che difficilmente l'Unione Europea è disposta a superare. L'obiettivo teorico è sempre la gestione dei flussi migratori, la lotta contro i trafficanti e l'immigrazione irregolare, ma tali finalità sembrano subordinate – nei fatti - al controllo e alla limitazione degli ingressi, con una lesione dei principi e dei diritti fondamentali e con una perpetuata limitazione e violazione del diritto d'asilo. Inoltre, solo il numero di soggetti reinsediati potrà dimostrare quanto il fine di questo accordo, la lotta contro l'immigrazione irregolare e il traffico di esseri umani, sia stato effettivamente raggiunto/perseguito¹⁴⁹.

Alla luce degli eventi verificatisi in Turchia (si pensi al tentativo di golpe del 15 luglio 2016), le criticità di tale intesa paiono palesarsi in maniera ancor più forte. A fronte della repressione attualmente attuata dal Governo di Erdogan è ancor più manifesta l'impossibilità di qualificare tale paese come “paese terzo sicuro”¹⁵⁰. Tale qualificazione, come precedentemente analizzato, rappresenta il presupposto affinché l'accordo possa considerarsi operativo. L'obiettivo appare però difficilmente perseguibile alla luce dei risultati che l'accordo ha permesso – in concreto – di raggiungere. Infatti, benché a pochi mesi dalla sua stipulazione il numero di respingimenti/rimpatri effettuato sia stato minimo, nei fatti l'effetto deterrente sembrerebbe funzionare: il numero delle partenze dalla Turchia pare ridursi e ciò genera una conseguente diminuzione degli sbarchi in Grecia e delle domande d'asilo in alcuni paesi, tra cui la Germania. L'obiettivo del contenimento dei flussi sembrerebbe in sostanza essersi realizzato, ma al contempo pare lecito domandarsi se non sia quanto meno paradossale negare alla Turchia l'ingresso in Europa per le continue violazioni dei diritti umani e la probabile reintroduzione della pena di morte, e al contempo rimpatriare in tale medesimo Stato i rifugiati, o i migranti irregolari giunti sulle coste greche¹⁵¹.

Anche questa misura predisposta dall'Unione Europea sull'onda dell'emergenza appare improntata più al controllo delle frontiere e degli ingressi che alla protezione dei migranti e dei soggetti più deboli. La finalità teorica, infatti, è quella di gestire il fenomeno migratorio, ma gli strumenti predisposti – benché indubbiamente innovativi rispetto al passato e rispondenti ad un tentativo di gestione europeo, più che statale, del fenomeno - paiono ancora inadeguati e rispondenti, come più volte ribadito, a esigenze di controllo dei soggetti in movimento¹⁵².

Sul solco della strada tracciata da tale accordo si colloca anche il cosiddetto *memorandum* che la Libia ha siglato con il Governo Italiano, sostenuto e supportato dall'Unione Europea.

Anche tale patto è fondato su un *do ut des* con un paese che pare dare insufficienti garanzie di democraticità e di rispetto dei diritti fondamentali. Tale accordo nasce con

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Così S. Peers, *L'accordo finale tra UE e Turchia: un'analisi legale*, in <http://www.meltingpot.org/L-accordo-finale-tra-EU-e-Turchia-un-analisi-legale.html>.

¹⁵⁰ Si rimanda alle notizie giornalistiche a riguardo, si veda: <http://www.internazionale.it/notizie/2016/07/20/turchia-golpe-epurazioni>; http://www.corriere.it/esteri/16_luglio_19erdogan-folla-piazza-gulen-terrorista-come-bin-laden-d07b4d12-4d92-11e6-adc7-2d4fdae5ffcd.shtml.

¹⁵¹ Sul punto: <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/512681/Migranti-l-accordo-che-imbarazza-l-Ue-La-Turchia-e-un-paese-sicuro>.

¹⁵² Questo quanto affermato dall' OXFAM, una delle confederazioni più importanti a livello globale in ambito umanitario: «La migrazione non si può impedire: si può solo gestire nel migliore dei modi possibili, ma l'Europa che esce da questo ennesimo vertice è drammaticamente lontana da questo approccio», in <http://www.meltingpot.org/UE-Turchia-accordo-vergognoso-ed-inaccettabile.html>.

l'esigenza di combattere il traffico di migranti e l'immigrazione "illegale"¹⁵³ e chiede a un Governo di stampo dittatoriale, come quello libico, di fermare e respingere i soggetti in movimento in cambio di fondi allo sviluppo.

Attraverso la stipulazione di tale accordo, così come di quello con la Turchia, pare si voglia aggirare il divieto di *non-refoulement* sancito dalla Convenzione di Ginevra, e limitare fortemente il diritto d'asilo; inoltre, tale *memorandum* sembra in contrasto con il dettato costituzionale, non essendo stato ratificato dal Parlamento, secondo la procedura dell'art. 80 Cost., trattandosi di un accordo politico non ratificato dalle Camere¹⁵⁴. Ancora una volta, pertanto, si è scelta una via repressiva improntata più al controllo che alla gestione del fenomeno e che presumibilmente porterà ad una diminuzione dei flussi verso l'Europa a discapito della tutela dei diritti fondamentali e del diritto d'asilo, che pare venire fortemente compromesso in quanto la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra e pertanto non può certo essere considerata, al pari della Turchia, Paese sicuro¹⁵⁵.

È di stringente attualità (ci si riferisce ai fatti verificatesi il 26/27 marzo 2017) la sospensione ad opera di un Tribunale di Tripoli del suddetto accordo. Il 14 febbraio, infatti, era stato presentato un ricorso dove venivano poste in evidenza le criticità dello stesso. Il Governo libico avrebbe infatti siglato un accordo senza avere la legittimazione per farlo, non governando tutto il territorio né avendo il sostegno di parlamentari; inoltre si sollevavano dubbi sulla concreta operatività dell'accordo sia per quanto attiene al profilo degli impegni gravanti sulla Libia, sia per quanto attiene al *quantum* dei fondi che l'Italia dovrebbe garantire alla controparte. Non è ancora chiaro quale impatto tale decisione avrà sulla cooperazione tra i due paesi, dato il forte grado di instabilità della Libia, ma tale decisione pone in evidenza come tali accordi internazionali debbano essere siglati nel rispetto delle norme fondamentali (sia interne che internazionali); ad ogni modo, la conclusione di tali accordi potrebbe essere l'occasione per ridisegnare le modalità di gestione dei flussi di migranti, incentivando le operazioni di soccorso in mare e al contempo adempiendo all'obbligo di accoglienza dei soggetti richiedenti protezione internazionale¹⁵⁶.

7. L'illusorio superamento delle politiche di controllo.

Questo lavoro è partito illustrando le tesi sul *migration management* elaborate dalla dottrina, che appare divisa tra coloro che attribuiscono al concetto una valenza positiva, una concreta capacità di gestione del fenomeno migratorio¹⁵⁷, e coloro che disconoscono

¹⁵³ Questo è il termine utilizzato nel testo del *memorandum* siglato tra i due paesi, si veda <http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/Libia.pdf>.

¹⁵⁴ Questa l'opinione di P. Bonetti riportata in A. Camilli, *Perché l'accordo tra l'Italia e la Libia potrebbe essere illegale*, in <http://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/02/20/italia-libia-migranti-accordo-illegale>.

¹⁵⁵ Sul *memorandum* tra Libia e Italia si rimanda ad ASGI, *Accordo Libia-Italia, ASGI all'Italia e all'UE: così si tradisce lo spirito europeo*, in <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/italia-libia-accordo-ue/>; A. Camilli, *Perché l'accordo tra l'Italia e la Libia potrebbe essere illegale*, in <http://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/02/20/italia-libia-migranti-accordo-illegale>; *Gli accordi con i libici e i diritti invisibili*, in <http://www.a-dif.org/2017/03/21/gli-accordi-con-i-libici-e-i-diritti-invisibili/>; <http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/Libia.pdf>.

¹⁵⁶ Si veda A. Camilli, *Tripoli blocca il memorandum firmato con l'Italia*, in <http://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/03/27/libia-italia-memorandum-migranti>; ancora ASGI, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_3_26_Sospensione-del-memorandum_Nota_ASGI.pdf.

¹⁵⁷ Si fa riferimento alle tesi di B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and the Future of Migration: Issues and Prospects*, cit., p. 293 ss.; S. Kalm, *Liberalizing Movements: The Political Rationality of Migration*

tale capacità, ribadendo l'impossibilità di un superamento delle politiche improntate al controllo del fenomeno attraverso strumenti di *migration management*¹⁵⁸. Ad opinione di chi scrive, l'analisi normativa compiuta conferma la validità di tale seconda posizione. In ambito europeo il fine di gestione del fenomeno risulta, invero, essere un obiettivo primario, ma esso rimane a livello di mera dichiarazione di intenti, essendo concretamente non perseguito.

Allo stato attuale, pertanto, la gestione (*management*) dell'immigrazione nella dimensione europea appare essenzialmente limitata. I documenti europei analizzati, concentrandosi essenzialmente sul controllo dei confini e sul contenimento dei flussi migratori, pongono obiettivi e creano istituti che operano sempre all'interno dell'"asse sicurezza-controllo" e che pongono le finalità di incremento degli effetti positivi dell'immigrazione e di tutela dei diritti dei migranti come obiettivi di forma, meramente retorici e non concretamente perseguiti, o comunque non perseguibili attraverso gli strumenti predisposti.

L'agenda europea dell'immigrazione del maggio 2015 e la pluralità di mezzi da essa predisposti ha dimostrato la sua inefficacia nell'ottica della gestione sovranazionale dei flussi. Gli strumenti politico-giuridici, oltre a essere marginali e in parte ineffettivi, appaiono ancillari rispetto all'esigenza sovrana del controllo delle frontiere, più che a quella sovranazionale della gestione dei flussi anche nell'interesse e a garanzia dei diritti dei soggetti coinvolti. In primo luogo, il controverso strumento degli *hotspot* sembrerebbe collocarsi nel solco dell'analisi poc'anzi svolta. Tale istituto nasce apparentemente con la funzione di coadiuvare gli Stati sottoposti ad una forte pressione migratoria, ma nella sostanza crea «un limbo giuridico»¹⁵⁹ ove viene semplicemente effettuato un filtro, una catalogazione dei migranti - tra richiedenti asilo e migranti economici - con metodologie che tradiscono l'inconfessato desiderio degli Stati di ridurre quanto più possibile l'eccezionale afflusso¹⁶⁰. Analoghe criticità rivela l'istituto del ricollocamento, che è - come è stato già analizzato - uno strumento oggetto di due decisioni, dunque vincolante per gli Stati. Per questi ultimi sussiste un obbligo di ricollocamento, ma al contempo viene ad essi concessa una forte discrezionalità per quanto attiene all'attuazione nel tempo di tale obbligo. Gli Stati Membri detengono la possibilità di sospendere o di ridurre la collaborazione del 30% in circostanze eccezionali. Inoltre il ricollocamento è limitato solo a specifiche nazionalità: migranti siriani, iracheni e eritrei; in ultimo luogo, appare sbilanciato il sistema delle sanzioni imposte: sanzioni specifiche per gli Stati beneficiari del ricollocamento (Italia, Grecia), e la semplice procedura d'infrazione per gli Stati Membri che non ottemperano all'obbligo di accoglienza.

Pertanto il ricollocamento, che in linea ipotetica appare un utile strumento di gestione del fenomeno migratorio, nella sua attuazione concreta appare inidoneo rispetto a tale fine. Per rendere tale strumento giuridico efficiente sarebbe necessario rendere più cogente l'obbligo di ricollocamento per gli Stati Membri, eliminando la possibilità di "dilatare" il suddetto obbligo nel tempo, e al contempo parrebbe necessario predisporre un sistema di sanzioni più forte e stringente, tale da rendere meno eludibile l'obbligo stesso¹⁶¹.

Management, cit., p.27 ss., su cui si veda *supra*, par. 1.

¹⁵⁸ Si rimanda alle tesi di M. Geiger, A. Péroud, *The International Migration Management*, cit., p. 2 ss.; F. Georgi, *For the benefits of some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management*, cit., p. 45 ss., su cui si veda *supra*, par. 1.

¹⁵⁹ Tale definizione, riferita all'ambito entro cui opera nello specifico l'*hotspot* di Taranto, è presente in <http://www.asgi.it/allontamento-espulsione/hotspot-di-taranto-mancano-le-garanzie-per-leffettivo-accesso-al-diritto-dasillo/>.

¹⁶⁰ Sulla base di una sommaria catalogazione tra richiedenti asilo e migranti economici, infatti, quest'ultimi sarebbero soventemente oggetto di provvedimenti di rimpatrio.

¹⁶¹ Per un'analisi più dettagliata sul ricollocamento si rimanda al paragrafo 3.

Esempio tangibile dell'insuccesso di tale misura è il referendum ungherese sulle quote migranti, vale a dire sulla decisione dell'UE di ripartire i migranti tra i vari Stati Membri, svoltosi il 2 ottobre 2016. Il mancato raggiungimento del quorum ha reso vano lo stesso referendum, ma la sua stessa indizione è sintomo della debolezza dell'obbligo di ricollocamento gravante sugli Stati. Tale strumento non viene concretamente concepito come vincolo, e di contro si ripresenta la tensione tra il tentativo di una gestione sovranazionale e le spinte "nazionaliste" degli Stati Membri¹⁶².

L'ulteriore misura, anch'essa emergenziale, predisposta dall'agenda del 2015 è il reinsediamento. Essa è stata predisposta solo con riferimento al già citato accordo con la Turchia: per ogni migrante illegalmente giunto in Grecia e conseguentemente rimpatriato in Turchia, un siriano – residente in Turchia – viene reinsediato in un paese Membro. Le criticità e i dubbi concernenti le possibili lesioni dei diritti fondamentali sono state già affrontate nel paragrafo precedente, ma ciò che occorre ribadire è che tale misura risulta, nei fatti, priva di efficacia in quanto gli Stati Membri, a differenza del ricollocamento, non detengono alcun obbligo, poiché l'adesione è su base volontaria. Anche la prospettata soluzione dei rimpatri appare densa di criticità. Questi sarebbero infatti posti in essere senza alcuna valutazione del singolo caso e acquisterebbero quindi le vesti di respingimenti collettivi; inoltre, dal punto di vista economico-politico, ci si può interrogare su quali mezzi e strumenti dovrebbero essere utilizzati per i suddetti rimpatri, e infine sulla base di quali valutazioni tali soggetti dovrebbero essere "deportati" in un luogo dal quale, per ragioni differenti, stavano sfuggendo.

Le tangibili difficoltà nella gestione dei flussi migratori sono poste in evidenza anche dal cosiddetto *non paper* "Migration Compact"¹⁶³ dell'aprile 2016, che l'Italia ha presentato alla Commissione Europea. In tale documento, astrattamente ascrivibile ad una dimensione "gestionale" del fenomeno, si pone in evidenza come le difficoltà di gestione dei flussi migratori, la chiusura – spesso ingiustificata – delle frontiere e la scarsa collaborazione tra gli Stati per quanto attiene al riparto delle quote di migranti, rischiano di minare la stessa idea di un'Europa fondata sulla collaborazione tra Stati¹⁶⁴. Nel suddetto *non paper* viene proposto il rafforzamento e la costituzione di partenariati con gli Stati Terzi, e l'utilizzo degli aiuti allo sviluppo per eliminare all'origine le ragioni dell'immigrazione stessa. L'obiettivo è quello di un "modello" di sviluppo economico e sociale per i paesi terzi. A tale *non paper* l'UE ha risposto con una comunicazione¹⁶⁵ che tradisce le finalità auspiccate dal documento italiano a vantaggio della logica del controllo delle frontiere e dei flussi migratori. In funzione di tali fini, i partenariati dovranno essere siglati con gli Stati terzi non in ragione delle loro effettive esigenze economiche e sociali, bensì in ragione del loro impegno alla riammissione dei migranti e al controllo dei confini. Anche in questo caso, pertanto, parrebbe che l'Unione Europea auspichi e promuova politiche volte a limitare e a controllare i flussi, più che a gestirli e a promuovere modelli sociali di sviluppo per i paesi d'origine¹⁶⁶.

¹⁶² Con riferimento al referendum ungherese si veda:

http://www.repubblica.it/esteri/2016/07/05/news/migranti_in_ungheria_referendum_il_2_ottobre-143481295/ ;
http://www.repubblica.it/esteri/2016/09/30/news/migranti_domenica_ungheria_vota_referendum_su_quote_la_sfida_di_orban_alla_ue-148821753/ ; <http://www.internazionale.it/notizie/2016/09/30/ungheria-referendum-migranti-paura> ; http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-10-03/ungheria-sconfitta-orban-migranti-referendum-non-raggiunge-quorum-062703.shtml?uuiid=ADeuh4UB&refresh_ce=1.

¹⁶³ *Italian non paper: Migration compact*, in

http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

¹⁶⁴ Si veda http://www.radicali.it/system/files/Governance_immigrazione%20Radicali%20italiani_0.pdf.

¹⁶⁵ COM (2016) 349, *Seconda relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia*.

La soluzione prospettata dal *non paper* italiano sembrerebbe muoversi in una direzione ad avviso di chi scrive condivisibile: incentivare lo sviluppo socio-economico dei paesi terzi in modo da tale da permettere di eliminare *ab origine* le ragioni dell'immigrazione e permettere a coloro che fuggano da situazioni di povertà, di crisi o di disastri ambientali, di rimanere nel proprio territorio. Tale soluzione appare positiva e lungimirante, ma nell'attuale contesto emergenziale risultano al contempo necessarie misure capaci di gestire concretamente il fenomeno migratorio in una dimensione non emergenziale, ma nella prospettiva della promozione dello sviluppo dei Paesi di emigrazione e della protezione dei diritti fondamentali. Invece, dal quadro normativo che si è cercato di ricostruire emerge come – ad oggi – le problematiche inerenti la questione migratoria vengono analizzate e valutate solo attraverso “le lenti della sicurezza”¹⁶⁷ (*securitization*¹⁶⁸). Ciò fa sì che l'immigrazione, e conseguentemente gli immigrati stessi, vengano considerati (o percepiti) più come un pericolo e una minaccia che come una risorsa economica e sociale¹⁶⁹. Tale orientamento, oltre che essere al centro di numerosi discorsi e considerazioni nel dibattito politico, appare pressoché dominante anche nella percezione pubblica¹⁷⁰; la sicurezza viene vista come l'unico strumento in forza del quale è possibile gestire, in modo efficiente, il fenomeno migratorio¹⁷¹. La strategia del

¹⁶⁶ Per un'analisi più approfondita di tali questioni: http://www.radicali.it/system/files/Governance_immigrazione%20Radicali%20italiani_0.pdf ; si veda anche: G. Fortuna, *Cosa resta del Migration Compact*, in *Limes*, 7/2016, p. 227 ss.

¹⁶⁷ Cfr. R. Beutin, M. Canoy, A. Horvath, A. Hubert, F. Lerais, M. Sochacki, *Reassessing the link between public perception and migration policy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007, p. 389 ss.

¹⁶⁸ Così R. Beutin, M. Canoy, A. Horvath, A. Hubert, F. Lerais, M. Sochacki, *Reassessing the link between public perception and migration policy*, cit., p. 404.

¹⁶⁹ Si veda R. Beutin, M. Canoy, A. Horvath, A. Hubert, F. Lerais, M. Sochacki, *Reassessing the link between public perception and migration policy*, cit., p. 389 ss.

¹⁷⁰ Concretamente però, se si assume come ottica quella della percezione pubblica, appare complesso attribuire al concetto di sicurezza una valenza oggettiva: essendo, infatti, essenzialmente legato ad una “percezione”, a definirlo e guidarlo sono, in misura pressoché prevalente, valutazioni di stampo soggettivo; così come appare in egual modo “soggettiva” la percezione del fenomeno dell'immigrazione irregolare. Esso, pertanto, viene concepito, anche in ragione delle informazioni che spesso vengono veicolate attraverso i *mass media*, come un fenomeno riconducibile allo svolgimento di attività criminali, che ne sarebbero una sorta di “naturale conseguenza”; creando la percezione, per l'appunto, di un'automatica “corrispondenza” tra il soggiornare irregolarmente nel territorio di uno Stato e lo svolgere attività illegale. Ancora, esso viene concepito come un fenomeno che va al di là delle capacità di controllo politico e tutto ciò importa, o crea, nella pubblica percezione, la necessità o la richiesta di politiche restrittive; l'immigrazione viene vista come un pericolo, una minaccia, e l'unico strumento attraverso il quale farvi fronte - o quanto meno limitare tale fenomeno - è quello di un controllo quanto più stringente possibile dei confini esterni. In ragione di ciò, dunque, si comprende l'importanza che gli autori attribuiscono all'attuazione di una politica capace di rispondere in modo efficiente e puntuale alle sfide e problematiche che un fenomeno complesso (come quello migratorio) genera o potrebbe importare. Infatti, citando le parole del testo: «*There is a mutual influencing of public perception and effectiveness of migration policies. Effective migration policies to reduce illegal migrants, [...] , will improve public perception since migration will less be associated with “problems”*». «C'è un'influenza reciproca tra la pubblica percezione e l'effettività delle politiche sull'immigrazione. Efficaci politiche volte a ridurre il numero di immigrati irregolari [...] miglioreranno la pubblica percezione in quanto l'immigrazione sarà associata in misura minore ai “problemi”». (traduzione mia). Si rimanda al riguardo a R. Beutin, M. Canoy, A. Horvath, A. Hubert, F. Lerais, M. Sochacki, *Reassessing the link between public perception and migration policy*, cit., p. 401.

¹⁷¹ Con riferimento a tale tendenza, si può citare l'opinione di chi parla di una “criminalizzazione” dell'immigrazione che sarebbe parte del progetto di *migration management*. Tale criminalizzazione comporterebbe la percezione o equiparazione degli immigrati (irregolarmente soggiornanti) ai trafficanti e sembrerebbe essere sintomo di tendenze politiche xenofobe che vanno al di là del legittimo potere di ciascuno Stato a difendere i propri confini e minano, o potrebbero minare, il diritto d'asilo, l'ordinaria protezione per chi giunge (in modo irregolare) nel territorio di uno Stato al fine di ricercare protezione. «*Criminalization is a disproportionate measure which exceeds a State's legitimate interest in controlling its borders*». «La criminalizzazione è una misura sproporzionata che eccede l'interesse legittimo degli Stati nel controllo dei confini», queste le parole utilizzate dall'autore (traduzione mia). Sul punto: T. Hammarberg, *It's*

contenimento ha portato alla costituzione di campi profughi in taluni territori (Turchia, Giordania, Libano), cioè di strutture volte a fronteggiare nell'immediato l'emergenza umanitaria, che dovrebbero comunque garantire il rispetto dei diritti fondamentali e un giusto e coerente bilanciamento tra la gestione dei soggetti in movimento e la tutela dei diritti. In tale ottica sarebbe auspicabile che la predisposizione di queste strutture avvenisse attraverso un intervento economico-politico europeo, un controllo dell'UNHCR e delle ONG che vigilino sulle condizioni di vita nelle stesse strutture onde evitare che le stesse possano trasformarsi in "lager", ove i rifugiati vengono semplicemente trattenuti senza alcun rispetto dei diritti fondamentali e delle aspirazioni dei singoli. Queste considerazioni possono essere riferite anche ad alcune situazioni verificatesi nel territorio europeo, in particolare gli insediamenti di Idomeni e Calais i quali, nati come luoghi autogestiti di accoglienza temporanea, sono divenuti delle vere e proprie *bidonville*¹⁷².

Anche il recentissimo d.l. 13/2017, convertito nella legge 46/2017, sembra percorrere la linea finora tracciata. Esso muove da esigenze di celerità e di semplificazione delle procedure di identificazione, di rimpatrio e di protezione internazionale, le quali non appaiono di per sé criticabili se non venissero perseguite a danno dei soggetti più deboli, menomando le garanzie correlate ai diritti fondamentali ad essi riconosciuti. Anche tale intervento legislativo, pertanto, sembra perpetuare un approccio volto al controllo dei soggetti in movimento più che alla gestione del fenomeno, e sottolineare, per le criticità che paiono potersi rilevare, la sussistenza di un "diritto speciale degli stranieri" dotato di un apparato di garanzie costituzionali, processuali minori o comunque diverse da quelle previste per i cittadini.

In ultima analisi, quindi, ad essere deficitaria è proprio la politica ascrivibile alle teoriche linee guida del *migration management* (per esempio: accordi tra paesi di destinazione e di origine volti ad incrementare gli effetti positivi dell'immigrazione, ONG e esperti che operano nell'interesse dei migranti, migranti correttamente informati delle opportunità e pronti alla "flessibilità" e alla "immigrazione temporanea"). Gli strumenti predisposti parrebbero, infatti, collocarsi a debita distanza rispetto agli obiettivi di gestione ed armonizzazione dei flussi migratori, pur se evidenziano una sempre più forte tendenza ad una declinazione sovranazionale di poteri tipicamente sovrani come quelli inerenti il controllo delle frontiere e dei flussi migratori¹⁷³. Le finalità ideali del *migration management* - garantire maggiore libertà di movimento e il superamento delle politiche di controllo - trovano attualmente scarso riscontro pratico e appaiono, pertanto, come un semplice esercizio di retorica.

** Cultrice di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari.

wrong to criminalize migration, in *European Journal of Migration and Law*, 2009, p. 383 ss.

¹⁷² Per un'analisi più dettagliata della situazione nei due campi profughi europei si rimanda a: <http://www.meltingpot.org/Francia-Calais-la-jungle-che-vive.html> ; <http://www.meltingpot.org/Francia-Calais-stato-d-emergenza.html> ; <http://www.meltingpot.org/Calais-Inizia-l-evacuazione-della-jungle-e-la-deportazione.html> ; <http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/05/27/news/idomeni-140745191/> ; <http://www.internazionale.it/reportage/2016/05/06/idomeni-profughi-grecia>.

¹⁷³ Questo secondo la tesi di Ghosh che, come è stato già affermato, fu tra i primi ad occuparsi di *migration management*, definendolo come lo strumento necessario per rendere i flussi migratori prevedibili, gestiti e armonizzati: cfr. B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and the Future of Migration : Issues and Prospects*, cit., p. 294.

BIBLIOGRAFIA:

- D. Acosta, *The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2009.
- A. Betts, *Global migration Governance*, Oxford scholarship Online, Gennaio 2011.
- R. Beutin, M. Canoy, A. Horvath, A. Hubert, F. Lerais, M. Sochacki, *Reassessing the link between public perception and migration policy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007.
- P. Bonetti, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004.
- S. Castles, *Understanding Global Migration: A social transformation prospective*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 23 Giugno 2010.
- A. Caputo, *Espulsione e detenzione amministrativa*, in *Quest. Giust.*, n. 3/1999.
- P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993.
- R. Cherchi, *Lo straniero e la Costituzione*, Jovene editore, Napoli, 2012.
- ID, *Il trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione*, in *Quest. Giust.*, 2014.
- A. Ciervo, *Ai confini di Schengen, la crisi dell'Unione Europea tra "approccio hotspot" e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016.
- M. Cuniberti, *La cittadinanza, Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1997.
- P. Devisscher, *Legal migration in the relationship between the European Union and the ACP countries: the absence of a true Global Approach continues*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011.
- A. Di Martino, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti di incostituzionalità dei CIE*, in *Dir., Imm., Citt.*, n 1/2014.
- M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione adottate dall'Unione Europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Dir., Imm., Citt.*, 2/2016.
- G. Fortuna, *Cosa resta del Migration Compact*, in *Limes*, 7/2016.
- M. Geiger, A. Pécoud, *The international Migration Management*, in *The politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.

F. Georgi, *For the benefits of some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management*, in *The politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.

B. Ghosh, *The Global Economic Crisis and the Future of Migration : Issues and Prospects*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.

T. Hammaeberg, *It's wrong to criminalize migration*, in *European Journal of Migration and Law*, 2009.

F. Ippolito, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2007.

S. Kalm *Liberalizing Movements: The Political Rationality of Migration Management*, in *The politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.

B. Kasparel, *Borders and population in flux: Frontex's place in European Union's Migration Management*, in *The politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan, UK, 2012.

L. Masera, *Lampedusa violazione sistematica delle libertà personali*, in *Dir. um. dir. int.*, vol. III, 2014.

S. Martin, *Toward a Global Regime of Migration*, in *Georgetown Journal of International Affairs*, summer/ fall 2000.

J. Niessen, *The Amsterdam treaty and NGO responses*, in *European Journal of Migration and Law*, 2000.

A. Pugiotto, «*Purché se ne vadano*», *la tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in Relazione al convegno nazionale AIC lo statuto ID, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. Cost.*, 2014.

L. Saporito, *Per un diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2008.

M. Savino, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, Milano, 2012.

ID, *La crisi dei migranti: l'Europa oltre gli Stati-nazione?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 6/2015.

B. Tholen, *The Europeanisation of migration policies-the normative issues*, in *European Journal of Migration Law*, 2003.

H. Toner, *The Lisbon Treaty and the Future of European Immigration Asylum Law*, in L. Azoulay, K. De Vries (a cura di), *EU Migration Law*, Oxford University Press, 2014.

S. Trevisant, *Immigrazione irregolare via mare diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Jovene- Napoli, 2012.

EAD, *Which borders for the EU Immigration Policy*, in L. Azoulay , K. De Vries (a cura di), *Eu Migration Law*, Oxford University Press, 2014.

S. Velluti, *What European strategy for integrating migrants? The role of OMC soft mechanism in the development of an EU immigration policy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2007.

P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Giuffrè, Milano, 2002.

DOCUMENTI COMUNITARI:

Documenti vincolanti

Legislazione primaria:

Trattato di Amsterdam 1999

Trattato di Lisbona

Trattato TFUE

CEDU

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea

Legislazione secondaria:

Direttiva 2003/86/ EC

Direttiva 2003/109/ EC

Direttiva 2004/114/ EC

Direttiva 2004/ 83/ EC

Direttiva 2013/ 32/ EC

Regolamento NO 343/2003: *Regolamento di Dublino*.

Regolamento NO 2007/2004 il quale istituisce *L'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne*.

Regolamento NO 562/2006 *Codice Schengen*.

Regolamento NO 603/2013 *EURODAC*.

DEC 2015/1523 la quale istituisce *misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*.

DEC 2015/1601 la quale istituisce *misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.*

Documenti non vincolanti

Documenti del Consiglio Europeo:

Consiglio di Tampere 15/16 ottobre 1999

Consiglio di Laeken 14/15 dicembre 2001

Consiglio di Siviglia 24 ottobre 2002

Consiglio di Bruxelles 17-18 dicembre 2015

Documenti della Commissione Europea:

Hague Programme 13/12/2004.

COM (2001) 428 *Libro bianco sulla governance europea.*

COM (2005) 123 *Solidarietà e gestione dei flussi migratori.*

COM (2005) 498 *A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice.*

COM (2006) 735 *The Global approach to migration one year on: towards a comprehensive European migration policy.*

Il programma di Stoccolma 04/05/2010.

COM (2011) 735 *Il libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini dei paesi terzi che vivono nell'Unione Europea.*

COM (2011) 743 *Approccio globale per la gestione della migrazione e della mobilità.*

EUROCONCLUSION 15-16/12/ 2005, *Global approach of migration and mobility.*

COM (2015) 240 *Agenda europea sull'immigrazione.*

COM (2015) 490 *Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione.*

COM (2015) 451 *Misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, Grecia e Ungheria.*

COM (2015) 679 *Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia.*

COM (2016) 166 *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione.*

COM (2016) 349 *Seconda relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia.*

Documenti del Parlamento Europeo

RSP 2015/2660 *Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo.*

FONTI LEGISLATIVE ITALIANE:

D.lgs 142/2015

T.U.I.

D.l. 13/2017 convertito nella l.46/2017.

SITOGRAFIA:

Documento ASGI, *ASGI al Ministero dell'interno: la natura giuridica degli hotspot va chiarita*, in <http://www.meltingpot.org/ASGI-al-Ministero-dell-Interno-la-natura-giuridica-degli.html>.

Documento ASGI, *L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi fotodattiloscopici*, 14/12/2014, in <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>.

Documento ASGI 21-10-2015, *Garantire i diritti degli stranieri sbarcati e soccorsi in mare*, http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/2015_documento-asgi-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf.

Tu si, Tu no. Il diritto d'asilo al tempo degli hotspot. Gli audio relativi a tale incontro sono consultabili in <http://www.meltingpot.org/Tu-si-tu-no-Il-diritto-d-asilo-nell-epoca-degli-hotspot-Le.html>.

ASGI, *Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot*, in <http://www.asgi.it/notizia/asilo-diritto-negato-stragi-mare-hotspot/>.

ASGI, *Hotspot di Taranto: mancano le garanzie per la tutela dei diritti della persona*, 22/03/2016, in <http://www.asgi.it/allontamento-espulsione/hotspot-di-taranto-mancano-le-garanzie-per-leffettivo-accesso-al-diritto-dasilo/>.

L'accordo tra Turchia e consiglio europeo è illegale, in <http://www.asgi.it/notizia/laccordo-tra-turchia-e-consiglio-europeo-e-illegale/>.

Privazione di libertà e mancato ricorso effettivo: l'Italia condannata dalla CEDU, In <http://www.asgi.it/attivita/cedu-condanna-italia-detenzione/>.

La Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo conferma la condanna all'Italia per il trattenimento illegale di tre cittadini tunisi, in <http://www.arci.it/news/comunicati/comunicati-arci-2016/la-grande-camera-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo-conferma-la-condanna-allitalia-il-trattenimento-illegale-di-tre-cittadini/>.

<http://www.interno.gov.it/it/notizie/alfano-partenza-70-richiedenti-asilo-verso-francia-e-spagna>.

A. Camilli, *L'Europa tiene in ostaggio i profughi a Idomeni*, in <http://www.internazionale.it/reportage/2016/05/06/idomeni-profughi-grecia>.

EAD, *Cos' è cambiato nel 2016 per i migranti in Italia e in Europa*, in <http://www.internazionale.it/opinione/annalisa-camilli/2016/12/29/migranti-europa-italia-2016>.

Roadmap ITALIA 2015, in <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>.

Migranti, impronte di forza dall'UE, in <http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/Impronte-con-uso-della-forza-LUe-attacca-Italia-risponde-.aspx>.

Migranti, l'UE: l'Italia usi anche la forza per le impronte digitali, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-12-14/migranti-l-ue-italia-usi-anche-forza-le-impronte-digitali-201912.shtml?uuid=AC7OCNtB>.

L'UE preme sull'Italia: usare anche la forza per prelevare le impronte ai migranti, in <http://www.lastampa.it/2015/12/14/esteri/lue-preme-sullitalia-usare-anche-la-forza-per-prelevare-le-impronte-ai-migranti-pQxrENDIMNbf0ZvNJ2051O/pagina.html>.

Commissione Ue: ricollocare almeno 6mila rifugiati al mese, in <http://www.parlamentonews.it/migranti-ue-in-grecia-la-crisi-umanitaria-e-al-suo-culmine-de-maiziere-bene-con-lit>.

Migranti, ancora un naufragio nell'Egeo. Turchia: "Ne riprendiamo migliaia, non milioni", in http://www.repubblica.it/esteri/2016/03/10/news/migranti_ancora_un_naufragio_nell_egeo_turchia_ne_riprendiamo_migliaia_non_milioni_-135163485/.

Migrants, refugees and asylum-seekers, 4/09/2015, in <http://www.economist.com/blogs/prospero/2015/09/johnsonpoliticallanguage?fsrc=scn/fb/wl/bl/st/migrantregugeeasylumseeker>.

Commissione per i diritti umani: "CIE luoghi orribili". Eppure (ri)crescono, in <http://www.meltingpot.org/Commissione-per-i-diritti-umani-Cie-luoghi-orribili-Eppure.html>.

A. De Gregorio, *Erdogan caccia insegnanti e imama. Dopo il golpe: «io vivo per miracolo»*. Palazzo in fiamme, paura ad Ankara, in http://www.corriere.it/esteri/16_luglio_19/erdogan-folla-piazza-gulen-terrorista-come-bin-laden-d07b4d12-4d92-11e6-adc7-2d4fdae5ffcd.shtml.

Migranti, primi mesi del sistema hotspot in Sicilia «cernita sommaria di chi può entrare in Europa», in <http://www.meltingpot.org/Migranti-primi-mesi-del-sistema-hotspot-in-Sicilia-Cernita.html>.

F. Maiani, *Hotspot e schemi di ricollocazione: la soluzione giusta per il Sistema Europeo Comune di Asilo?*, traduzione di G.Torci, S. Naim, in <http://www.meltingpot.org/Hotspot-e-schemi-di-ricollocazione-la-soluzione-giusta-per.html#.VtBZkPDYOK0>.

M. Nebbiolo, *Francia – Calais, la “jungle” che vive*, in <http://www.meltingpot.org/Francia-Calais-la-jungle-che-vive.html>.

EAD, *Francia- Calais, stato d'emergenza*, in <http://www.meltingpot.org/Francia-Calais-stato-d-emergenza.html>.

EAD, *Calais. Inizia l'evacuazione della jungle e la deportazione dei rifugiati*, in <http://www.meltingpot.org/Calais-Inizia-l-evacuazione-della-jungle-e-la-deportazione.html>.

Sicilia - espulsioni e respingimenti nei futuri hotspot, in <http://www.meltingpot.org/Sicilia-Espulsioni-e-respingimenti-collettivi-nei-futuri.html>.

<http://www.meltingpot.org/UE-Turchia-accordo-vergognoso-ed-inaccettabile.html>.

<http://www.meltingpot.org/L-accordo-con-la-Turchia-e-le-mosse-audaci-dell-UE.html>.

Comunicato della Commissione Europea sull'accordo con la Turchia, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_it.htm.

https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/avramopoulos/announcements/speech-commissioner-avramopoulos-constitutional-affairs-and-european-affairs-committees-chamber_en.

<http://www.camera.it/temiap/allegati/2015/12/16/OCD177-1642.pdf>.

http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2016&mese=01&giorno=13&idCommissione=69&numero=0036&file=indice_stenografico.

Rapporto del senato sui CIE (Febbraio 2016) in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/diritti umaniXVII/rapporto_cie.pdf.

L'attuazione dell'art. 80 TFUE, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_IT.pdf)

E. Roman, *Le criticità di un accordo a tutti i costi*, in <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1736>

Peers, E. Romano, *The EU, Turkey and the refugee crisis: What could possibly go wrong?*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>.

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/938039/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione3-h3_h35&spart=si.

I bersagli della repressione di Erdogan dopo il golpe in Turchia, in <http://www.internazionale.it/notizie/2016/07/20/turchia-golpe-epurazioni>.

Migranti, l'accordo che imbarazza l' UE. La Turchia è un paese sicuro?, in <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/512681/Migranti-l-accordo-che-imbarazza-l-Ue-La-Turchia-e-un-paese-sicuro>.

G. Zandonini, *Idomeni il silenzio cala nell'enorme distesa della ex tendopoli dei profughi*, in <http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2016/05/27/news/idomeni-140745191/>.

A. Tarquini, *Migranti in Ungheria referendum il 2 Ottobre*, in http://www.repubblica.it/esteri/2016/07/05/news/migranti_in_ungheria_referendum_il_2_ottobre-143481295/.

ID, *Migranti, domenica l'Ungheria vota il referendum su quote*, in http://www.repubblica.it/esteri/2016/09/30/news/migranti_domenica_ungheria_vota_referendum_su_quote_la_sfida_di_orban_alla_ue-148821753/.

Il governo ungherese usa la paura nel referendum sui migranti, in <http://www.internazionale.it/notizie/2016/09/30/ungheria-referendum-migranti-paura>.

L. Veronese, *Sconfitta di Orban sui migranti: il referendum non raggiunge il quorum*, in http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-10-03/ungheria-sconfitta-orban-migranti-referendum-non-raggiunge-quorum-062703.shtml?uuid=ADeuh4UB&refresh_ce=1.

Italian non paper: «Migration compact», in http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

Governance delle politiche migratorie tra lavoro e inclusione, in http://www.radicali.it/system/files/Governance_immigrazione%20Radicali%20italiani_0.pdf.

GIURISPRUDENZA:

Cort.Cost 105/2001

CEDU 51564/2002

CEDU 406/2016