GLI SPECIALI DI

QUESTIONE GIUSTIZIA

MEDEL
Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés

Immigrazione in Europa e diritti fondamentali.

Quale progetto per la prossima legislatura europea?

luglio 2024

QUESTIONE GIUSTIZIA

Trimestrale fondato da Giuseppe Borrè

Direttore
Nello Rossi

Vice Direttori
Vincenza (Ezia) Maccora, Rita Sanlorenzo

Comitato di redazione
Maria Acierno, Silvia Albano, Giovanni Armone, Giuseppe Battarino, Marco Bignami, Francesco Buffa, Daniela Cardamone, Giulio Cataldi, Maria Giuliana Civinini, Elena Riva Crugnola, Linda D'Ancona, Carlo De Chiara, Riccardo De Vito, Antonella Di Florio, Fabrizio Filice, Mariarosaria Guglielmi, Vincenza (Ezia) Maccora, Raffaello Magi, Marco Manunta, Daniele Mercadante, Gualtiero Michelini, Piergiorgio Morosini, Ilario Nasso, Andrea Natale, Luigi Orsi, Marco Patarnello, Carla Ponterio, Gaetano Ruta, Giuseppe Salmè, Rita Sanlorenzo, Valerio Savio, Enrico Scoditti, Simone Spina, Anna Luisa Terzi, Glauco Zaccardi.

Comitato scientifico
Perfecto Andrés Ibáñez, Luciana Barreca, Remo Caponi, Riccardo Conte, Maurizio Converso, Piero Curzio, Beniamino Deidda, Mario Dogliani, Massimo Donini, Luigi Ferrajoli, Paolo Ferrua, Simone Gaboriau, Antonio Gialanella, Gianfranco Gilardi, Glauco Giostra, Elisabetta Grande, Francesco Macario, Vittorio Manes, Luigi Marini, Federico Martelloni, Luca Masera, Silvia Niccolai, Elena Paciotti, Mauro Palma, Livio Pepino, Marco Pivetti, Roberto Romboli, Vincenzo (Enzo) Roppo, Renato Rordorf, Alessandro Simoni, Irene Stolzi, Alberto Maria Tedoldi.

Segreteria di redazione
Mosè Carrara

Service editoriale
Guaraldi S.r.l. (Via Macanno 38B - 47923 Rimini)

QUESTIONE GIUSTIZIA - Rivista trimestrale è una pubblicazione online
editata dalla Associazione Magistratura democratica, codice fiscale 97013890583
ISSN 1972-5531

direttore editoriale:	Nello Rossi
sede:	c/o Associazione Nazionale Magistrati, Palazzo di Giustizia - Piazza Cavour 00193 - Roma
segreteria di redazione:	Mosè Carrara
indirizzo di posta elettronica:	redazione@questionegiustizia.it
sito web:	www.questionegiustizia.it
service provider:	Aruba

Speciale luglio 2024, a cura di Mariarosaria Guglielmi e Sara Cocchi

Chiuso in redazione in luglio 2024

GLI SPECIALI DI QUESTIONE GIUSTIZIA

Immigrazione in Europa e diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?

luglio 2024

Il volume raccoglie interventi alla conferenza:

IMMIGRAZIONE IN EUROPA E DIRITTI FONDAMENTALI.
QUALE PROGETTO PER LA PROSSIMA LEGISLATURA EUROPEA?
IMMIGRATION IN EUROPE AND FUNDAMENTAL RIGHTS.
WHICH PERSPECTIVES FOR THE NEXT EUROPEAN LEGISLATURE?
(Roma, Università Roma Tre, 12 aprile 2024)

organizzata da
MEDEL - Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés

in collaborazione con
Università Roma Tre
Magistratura Democratica
Fondazione Lelio e Lisli Basso
Movimento Europeo

In copertina: foto di Miko Guziuk (Unsplash)

Sommario

I migranti: *una freccia nell'arco della specie umana*
di *Mariarosaria Guglielmi* 5

Migrants: *like an arrow in the bow of humankind*
di *Mariarosaria Guglielmi* 13

L'odierno diritto dell'immigrazione, o il regno della finzione
di *Gualtiero Michelini* 21

Messaggio di apertura
di *Juan Fernando López Aguilar* 25

Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell'approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo
di *Giulia Perin* 28

The Belgian situation: the non-execution of judicial decisions by the State of Belgium on asylum matters
di *Isma Belaïd* 46

Il caso del Belgio: la non esecuzione delle sentenze in materia di asilo da parte dello Stato
di *Isma Belaïd* 55

How the EU Pact on Migration and Asylum Fails
di *Satvinder S. Juss* 64

Così fallisce il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo
di *Satvinder S. Juss* 71

L'immigrazione come fenomeno giuridico-sociale
di *Franco Ippolito* 79

Per la libertà di movimento
di *Enrica Rigo* 87

I fenomeni migratori, oltre gli stereotipi e le rappresentazioni ansiogene
di *Maurizio Ambrosini* 92

EU migration policies on the eve of the European Parliament elections
di *Janina Maria Ochojska-Okońska* 109

Le politiche UE in materia di immigrazione alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo
di *Janina Maria Ochojska-Okońska* 112

Judge in Exile: A Journey from Justice to Persecution
di *Orhan Karabacak* 115

Giudice in esilio: viaggio dalla giustizia alla persecuzione
di *Orhan Karabacak* 119

Appendice
La posizione del Movimento Europeo. Per una nuova politica migratoria europea
di *Pier Virgilio Dastoli* 123

Gli autori

I migranti: *una freccia nell'arco della specie umana*

di *Mariarosaria Guglielmi*

1. L'immigrazione: una sfida decisiva per l'Europa, per la democrazia / **2.** Cosa resta oggi delle nostre promesse? / **3.** Le politiche della *Fortezza Europa* / **4.** Un nuovo cambio di paradigma: la violenza "legale" / **5.** Le politiche di esternalizzazione delle frontiere / **6.** La criminalizzazione del sostegno e dell'assistenza umanitaria ai migranti: *un fenomeno globale* / **7.** Il ruolo dei giudici / **8.** Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo

1. L'immigrazione: una sfida decisiva per l'Europa, per la democrazia

MEDEL (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*) ha tra i suoi obiettivi la tutela dei valori democratici dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali delle persone.

E sin dalla sua fondazione, avvenuta quando l'Europa era ancora divisa dal Muro di Berlino, con lo sguardo rivolto alla promozione dell'integrazione europea basata su questi valori comuni, MEDEL ha sancito nella sua carta costitutiva l'obiettivo di promuovere e di difendere *i diritti fondamentali delle minoranze, dei migranti e delle persone più svantaggiate, in una prospettiva di emancipazione sociale dei più vulnerabili.*

L'immigrazione si presentava già allora come il *banco di prova* per il progetto di una Europa unita non solo dal mercato, ma da quei valori universali e indivisibili richiamati nel preambolo della sua Carta dei diritti fondamentali: «*una Unione sempre più stretta nella quale i popoli europei hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni; una Unione che – consapevole del suo patrimonio spirituale e morale – pone a suo fondamento i valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà, e i principi di democrazia e dello Stato di diritto; una Unione che mette la persona al centro della sua azione e che si impegna a garantire il godimento dei diritti fondamentali assumendo per questo responsabilità e doveri nei confronti della comunità umana e delle generazioni future*».

2. Cosa resta oggi delle nostre promesse?

Nella sezione dedicata al *Missing migrants project* dell'International Organization for Migration, che dal 2014 raccoglie dati e informazioni sui migranti morti e dispersi, leggiamo che, con l'ultimo incidente registrato il 29 aprile – al quale va aggiunto il tragico bilancio dei recentissimi naufragi a largo di Roccella Ionica e di Lampedusa[1] –, nel 2024 sono stati 734 i morti e i dispersi solo nella rotta del Mediterraneo centrale (3105 lo scorso anno). È in Europa, nel Mediterraneo centrale, la rotta migratoria più mortale al mondo: dal 2014 sono 29.588 persone, morte e disperse.

Questi numeri danno conto di quanto pesante sia l'eredità che ci portiamo dietro e che grava sul futuro dell'Europa e della sua democrazia: la sopravvivenza stessa del progetto di Unione europea, come comunità che mette al centro la persona e *i suoi valori*, è oggi legata alla nostra capacità di comprendere e di confrontarci con il fenomeno migratorio.

Un fenomeno – come ha scritto Luigi Ferrajoli – costitutivo di un nuovo ordine mondiale, destinato – quale istanza e veicolo dell'uguaglianza – a rivoluzionare i rapporti tra gli uomini.

Un fenomeno che richiede un cambiamento radicale anche della narrazione di tutto ciò che esso rappresenta: non una minaccia, ma una opportunità.

3. Le politiche della *Fortezza Europa*

Oggi siamo al pericoloso bivio dove ci hanno portato negli anni politiche, nazionali ed europee, non all'altezza della *sfida*.

Politiche con le quali abbiamo tradito quelle *promesse* scritte nelle Carte, dando forza a progetti di disgregazione dell'Unione. Progetti che hanno riscoperto e si appellano all'inviolabilità dei confini e dell'identità nazionale. E che in nome di questi riportano in vita spettri e demoni del passato, e tutti i loro simboli: muri e fili spinati.

Politiche di *contenimento e riduzione* del danno, come quelle che propongono la distinzione di *status* e di diritti fra profughi e i cd. migranti economici, sull'assunto che i primi sono forzati, "spinti" (*pushed*) e perciò "obbligati" a lasciare i loro Paesi, gli altri volontari e perciò liberi di scegliere (*pulled*). Schemi classificatori, come si è detto, usati per porre limiti al nostro dovere di accoglienza e che, di fronte alla complessità e alla concretezza del reale, si sono dimostrati per quello che sono: del tutto inadeguati e arbitrari.

1. www.rainews.it/articoli/2024/06/almeno-50-migranti-dispersi-a-100-miglia-dalla-costa-della-calabria-1a9dd3c6-4188-49bc-96aa-85e14932c294.html.

L'esperienza del nostro Paese offre l'esempio dell'approccio da *Fortezza Europa*, che ha affrontato sempre il fenomeno dell'immigrazione in termini di sicurezza e di ordine pubblico, con un ampio uso di tecniche di "criminalizzazione legale" dei migranti, introducendo reati specifici legati all'"ingresso" o "soggiorno illegale": è la logica emergenziale che ha prodotto e produce un diritto "speciale" per lo straniero e punisce per quello che si è e non per quello che si fa; che ha introdotto, come strumento di governo del fenomeno, la detenzione amministrativa, con gravissimi problemi di rispetto dei diritti umani e di compatibilità con il nostro sistema di rigide e inderogabili garanzie previste per la legittima privazione della libertà personale.

E oggi ci troviamo di fronte a ciò che è stato definito un modello emergente di declino degli ordinamenti costituzionali liberaldemocratici consolidati nel loro impegno verso i diritti umani quando si tratta di regolare l'immigrazione: il Governo britannico, sfidando il sistema di tutela dei diritti fondato sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le pronunce della Corte, crea per *legge*, con il *Safety of Rwanda Bill*, un Paese "terzo sicuro"; il Governo belga, nonostante le pronunce dei tribunali per il mancato rispetto della legge sui richiedenti asilo e le misure *ad interim* adottate dalla Corte di Strasburgo, persiste nella sistematica mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie che riconoscono il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo[2]; in Francia è stata di recente approvata una nuova legge sull'immigrazione, definita la più regressiva dal 1945.

Siamo al bivio dove ci hanno portato scelte che hanno segnato quella che è stata definita una "regressione morale ed etica" dell'Europa nel campo della gestione delle frontiere: la fine dell'operazione "*Mare Nostrum*"; l'accordo del 2016 con la Turchia, con il quale l'Europa ha venduto la sua *anima*, come ha scritto il *Financial Times*, affidandosi al Presidente di quel Paese e delegandogli di fatto il controllo della rotta balcanica con la finzione di considerare la Turchia *Paese terzo sicuro*.

4. Un nuovo cambio di paradigma: la violenza "legale"

Ma ciò che sta accadendo oggi – e da tempo in diverse parti d'Europa – ha dimostrato che ci troviamo di fronte a un ulteriore cambio di paradigma, e che un'altra soglia è stata superata con il ricorso alla violenza per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne e interne dell'Europa. Mi limito qui a richiamare la dichiarazione dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, che nel febbraio

2. «Il palese rifiuto delle autorità belghe di ottemperare alle ingiunzioni dei [loro tribunali nazionali] rivela "un'incapacità sistemica (...) di far rispettare le decisioni finali dei tribunali in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale"; pur essendo consapevole della difficile situazione che lo Stato belga si è trovato ad affrontare (...), la Corte non può ritenere ragionevole il tempo impiegato nel caso di specie dalle autorità belghe per eseguire una decisione giudiziaria volta a tutelare la dignità umana» (Corte di Strasburgo, *Camara c. Belgio*, ric. n. 49255/2022, 18 luglio 2023).

2022 denunciava il fenomeno crescente della violazione dei diritti umani ai confini dell'Europa: le informazioni raccolte con interviste dell'UNHCR da migliaia di persone respinte che avevano confermato violenze, maltrattamenti, respingimenti, molti dei quali hanno provocato tragiche perdite di vite umane; episodi subiti e segnalati in molteplici punti di ingresso alle frontiere terrestri e marittime, all'esterno e all'interno dell'Unione europea. Con poche eccezioni, affermava l'Alto commissario, gli Stati europei non hanno indagato su queste segnalazioni, nonostante le prove crescenti e credibili. «Sono stati invece alzati muri e recinzioni alle varie frontiere»[3].

5. Le politiche di esternalizzazione delle frontiere

Con la politica di sostegno ai Paesi terzi per garantire il controllo delle frontiere e la riammissione dei migranti, l'Europa ha di fatto ridisegnato la politica degli aiuti sulla base della posizione geografica dei Paesi terzi e della loro capacità di fermare i flussi in uscita, piuttosto che sulla base di quello che dovrebbe essere l'obiettivo primario della cooperazione internazionale allo sviluppo e dell'aiuto umanitario: la riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà, come previsto dall'articolo 208 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Come illustrato nel rapporto *EU external migration policy and the protection of Human rights*, richiesto nel 2020 dalla Sottocommissione per i Diritti dell'uomo del Parlamento europeo[4], l'analisi della politica migratoria esterna dell'Ue e degli Stati membri dimostra la mancanza di apprezzamento per la piena portata e l'importanza dell'*acquis* sui diritti fondamentali, soprattutto quando si intraprende un'attività extraterritoriale e quando si collabora con Paesi terzi attraverso strumenti formali o informali. Il diritto primario dell'Ue richiede il rispetto dei diritti fondamentali, compresi quelli dei cittadini di Paesi terzi, in tutte le azioni interne ed esterne dell'Ue (artt. 2, 6 e 21 del TUE) da parte di tutte le istituzioni, organi e agenzie dell'Ue, nonché da parte degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Ue (art. 51 della Carta diritti fondamentali). Questa politica ha invece prodotto *memorandum* e accordi con Paesi dove non esistono democrazia, Stato di diritto, garanzie minime di tutela dei diritti fondamentali: per restare al nostro Paese, questa politica ha prodotto il *memorandum* dell'Italia nel 2016 con il Presidente del Sudan al-Bashir condannato dalla Corte penale internazionale, che ha emesso nei suoi confronti un mandato di cattura per genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità; gli accordi con la Libia, dove i migranti sono privati della loro libertà e soggetti a tortura nei campi di detenzione gestiti dai

3. www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html.

4. www.europarl.europa.eu/cmsdata/226387/EU_External_Migration_Policy_and_the_Protection_of_Human_Rights.pdf.

trafficanti di esseri umani. Oggi abbiamo gli accordi con la Tunisia e il *Memorandum of Understanding* tra Italia e Albania che, come ha ricordato la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, genera molte preoccupazioni per il rispetto dei diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti e si aggiunge a una preoccupante tendenza europea verso l'esternalizzazione delle responsabilità in materia di asilo, aumentando notevolmente il rischio di esporre i migranti a violazioni dei diritti umani [5].

E l'informalizzazione delle relazioni con i Paesi terzi sotto forma di *Frontex Working Arrangement*, *Statements*, *Good Practices documents*, *bilateral Memoranda of Understanding* o *multilateral Protocols*, che ricevono il sostegno finanziario dell'Ue (cito ancora il rapporto del 2020 per il Parlamento europeo), ha messo in secondo piano la responsabilità democratica, non rispettando le disposizioni contenute nei Trattati dell'Ue riguardanti la piena portata del ruolo del Parlamento europeo nelle relazioni esterne dell'Unione (come l'articolo 218 del TFUE). Norme non vincolanti che evitano anche la giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea, e di conseguenza il controllo di legalità che normalmente viene attribuito agli atti dell'Ue.

6. La criminalizzazione del sostegno e dell'assistenza umanitaria ai migranti: *un fenomeno globale*

La criminalizzazione del sostegno e dell'assistenza umanitaria e di altro tipo ai rifugiati e ai migranti può essere considerata un "fenomeno globale", ben radicato nell'Ue[6]. E attori di questo fenomeno sono anche gli Stati membri: piuttosto che riconoscere alle

5. www.coe.int/be/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures – «*The MoU raises a range of important questions on the impact that its implementation would have for the human rights of refugees, asylum seekers and migrants. These relate, among others, to timely disembarkation, impact on search and rescue operations, fairness of asylum procedures, identification of vulnerable persons, the possibility of automatic detention without an adequate judicial review, detention conditions, access to legal aid, and effective remedies. The MoU creates an ad hoc extra-territorial asylum regime characterised by many legal ambiguities. In practice, the lack of legal certainty will likely undermine crucial human rights safeguards and accountability for violations, resulting in differential treatment between those whose asylum applications will be examined in Albania and those for whom this will happen in Italy. The MoU is indicative of a wider drive by Council of Europe member states to pursue various models of externalising asylum as a potential 'quick fix' to the complex challenges posed by the arrival of refugees, asylum seekers and migrants. However, externalisation measures significantly increase the risk of exposing refugees, asylum seekers and migrants to human rights violations. The shifting of responsibility across borders by some states also incentivises others to do the same, which risks creating a domino effect that could undermine the European and global system of international protection. Ensuring that asylum can be claimed and assessed on member states' own territories remains a cornerstone of a well-functioning, human rights compliant system that provides protection to those who need it*».

6. www.icj.org/wp-content/uploads/2022/04/Criminalization-paper-22-04-2022.pdf.

Ong il ruolo di *partner* chiave, gli Stati hanno continuato nell'approccio ostile e nel preoccupante *trend* di criminalizzazione di coloro che salvano vite in mare[7].

Con i decreti sicurezza del 2018-2019, l'Italia ha inaugurato la cd. "politica dei porti chiusi", sostenuta da un'aggressiva campagna mediatica di criminalizzazione delle Ong. Una politica non solo in conflitto con le convenzioni internazionali e i diritti fondamentali, ma contraria a principi elementari di umanità.

All'indomani dell'introduzione, nel gennaio 2023, del nuovo codice per le operazioni di salvataggio in mare, le Ong e le voci indipendenti nel dibattito pubblico hanno sottolineato i profili di palese violazione delle convenzioni internazionali e denunciato il rischio delle nuove regole di impedire alle organizzazioni umanitarie di operare in mare per sottrarre i migranti ai gravissimi rischi a cui sono esposti.

Un allarme che, ancora una volta, è stato raccolto dal Consiglio d'Europa, per gli ostacoli posti alle attività di soccorso e le implicazioni sulla tutela dei diritti di persone particolarmente vulnerabili come i migranti soccorsi in mare, con l'espresso invito al Governo italiano a prendere in considerazione il ritiro del decreto legge, o ad apportare tutte le modifiche necessarie per garantirne la piena conformità agli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani e di diritto internazionale[8]. Un allarme amplificato dalle ricadute sui diritti della società civile a operare *per difendere i diritti* e la libertà di associarsi garantita dall'art. 11 della Cedu[9].

7. Il ruolo dei giudici

In questo difficile contesto si inserisce il lavoro del *giudice*, chiamato a garantire la tutela dei diritti fondamentali dei migranti, ad applicare le norme primarie e i principi inderogabili delle Carte, delle Convenzioni, del diritto dell'Unione, e delle Costituzioni. In questi mesi, con gli attacchi della politica e le campagne mediatiche contro i giudici della protezione internazionale, abbiamo sperimentato nel nostro Paese quanto forte sia la diffidenza verso il ruolo di garanzia della giurisdizione e il ruolo

7. *Follow-up report* del 2021 della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *A distress call for human rights – The widening gap in migrant protection in the Mediterranean* (https://rm.coe.int/a-distress-call-for-human-rights-the-widening-gap-in-migrant-protectio/1680a1abcd).

8. Lettera del 26 gennaio 23, inviata dalla Commissaria per i diritti umani al Ministro Piantedosi (www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-italian-government-should-consider-withdrawing-decree-law-which-could-hamper-ngo-search-and-rescue-operations-at-sea).

9. Parere del Consiglio di esperti sul diritto in materia di Ong della Conferenza delle Oing (organizzazioni internazionali non governative) del Consiglio d'Europa, 30 gennaio 2023 (https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2023-opinion-italy-30-jan-2023-en/1680a9fe26; https://rm.coe.int/opinion-on-italian-decree-law-on-the-management-of-migratory-flows-202/1680ab55b9).

che i giudici nazionali svolgono in quanto giudici *europei*. E, in tutta Europa, sono evidenti i rischi per la tenuta del sistema di tutela sovranazionale fondato sulla Cedu e sulla Corte di Strasburgo (e, ancora una volta, la sfida più esplicita al sistema viene dalle posizioni del Governo britannico sulle nuove politiche migratorie). È su questo campo che si è aperta una nuova fase della difficile e lunga stagione dell'attacco populista alla giurisdizione e ai giudici per le decisioni che non sono considerate in linea con le scelte del governo e degli *elettori*. È su questo campo che la nuova campagna di attacco vuole additare all'opinione pubblica i giudici come responsabili dell'insuccesso delle strategie di governo nel fenomeno migratorio. Ed è su questo campo che si rimette oggi in discussione la liberà di parola ai magistrati e alle loro associazioni: non è un caso che in Francia, come in Italia, è con l'accusa di *parzialità* rispetto alle posizioni sui migranti che si vuole rimettere in discussione la legittimazione delle decisioni giudiziarie e il diritto dei giudici di partecipare al dibattito pubblico.

8. Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo

Il quadro normativo di riferimento è stato radicalmente innovato dalla recente approvazione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e sull'asilo. Un patto che, si è osservato, è sì atto complesso, ma quasi totalmente concentrato sul sistema europeo di asilo, «*con l'obiettivo non tanto di migliorare il sistema per far sì che a ciascuno sia attribuito lo* status *appropriato alla propria situazione, come prevede l'art. 78 TFUE, quanto per rendere più efficaci le misure di rimpatrio di coloro che entrano irregolarmente o che si vedono negare il diritto alla protezione internazionale*»[10].

Negli ultimi mesi che hanno segnato un'accelerazione per la sua approvazione formale, arrivata in tempo prima delle elezioni europee, abbiamo già ascoltato le voci del mondo accademico e dei giuristi, della società civile e delle istituzioni esprimere un forte allarme per alcune delle principali modifiche regressive attuate in materia di diritti fondamentali: la finzione giuridica del "non ingresso" che considera le persone "non autorizzate a entrare nel territorio" degli Stati membri dell'Ue nonostante in esso siano fisicamente presenti, e il tentativo di negare così la presenza fisica dei migranti e dei richiedenti asilo nel territorio degli Stati membri dell'Ue e nelle zone di frontiera, che rischia di mettere il diritto dell'Ue in contrasto con le leggi internazionali sui diritti umani e sui rifugiati, poiché gli Stati non possono revocare i loro obblighi nei confronti delle persone sotto la loro giurisdizione, tra cui il giusto processo, l'obbligo di non respingimento, la tutela dell'interesse superiore del minore e la protezione contro la privazione arbitraria della libertà; la procedura di *screening* pre-ingresso e detenzione automatica di tutti i migranti e i richiedenti asilo, compresi in alcuni casi anche i minori, che non possono entrare nel territorio degli Stati e devono essere tenuti

10. Chiara Favilli, *Editoriale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2024 (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/186-fascicolo-n-1-2024/editoriale/362-editoriale).

in luoghi situati alla frontiera esterna o in prossimità di essa o in zone di transito; l'assenza di rimedi sufficienti contro le ordinanze in materia di immigrazione, tra cui l'effetto sospensivo automatico dei ricorsi, il che significa che le persone possono essere espulse prima che venga presa una decisione sul loro ricorso; le procedure di rimpatrio in assenza di adeguate garanzie procedurali[11].

Viene recepito anche il nuovo paradigma della cd. "strumentalizzazione dei migranti", ossia il loro uso da parte di Paesi terzi o attori non statali *ostili* con l'obiettivo di *destabilizzare* l'Ue: un nuovo concetto giuridico concepito su una base del tutto vaga, che dovrebbe permetterebbe agli Stati membri di adottare misure di deroga alle procedure *standard* per l'asilo.

Come si è osservato, proprio invocando il pericolo delle pratiche di "strumentalizzazione" dei migranti da parte della Bielorussia, Paesi come la Polonia, la Lituania e la Lettonia hanno adottato misure legislative nazionali a lungo termine, di ampia portata e generalizzate, per rimpatriare (forzatamente) le persone in un Paese terzo senza procedure formali di rimpatrio e senza una valutazione individuale delle loro richieste di asilo[12].

Molti sono gli interrogativi e le problematiche sollevati dal nuovo Patto alla luce del sistema di tutela dei diritti sanciti nella Cedu, negli altri strumenti internazionali rilevanti e nelle Costituzioni con i quali i giuristi e i giudici, utilizzando gli strumenti del diritto, dovranno confrontarsi.

Mentre restano sul terreno tutte le sfide per la politica europea di creare un sistema di accoglienza all'altezza delle emergenze create da tragici scenari di guerra, di mettere in campo piani globali di cooperazione, ad esempio con i Paesi africani, di rafforzare il legame fra integrazione e diritto al lavoro per tutti, e di incentivare meccanismi finalizzati a favorire l'ingresso per lavoro e per la ricerca del lavoro.

Se non saremo capaci di dare risposte all'altezza delle istanze di eguaglianza e di diritti di cui il popolo dei migranti è portatore, è un futuro di regressione globale, di disuguaglianze, e di paure quello che si prospetta per l'Europa e per tutti noi.

Come hanno scritto Emiliana Baldoni e Gianpiero Dalla Zuanna, *le migrazioni sono «una freccia nell'arco della specie umana», «non sono una sciagura». E «nello squilibrato mondo di oggi possono essere la soluzione piuttosto che il problema»*[13].

---

11. Si fa qui riferimento alla lettera indirizzata il 15 dicembre 2023 alle Istituzioni europee da esperti indipendenti – *special rapporteurs* in materia di diritti umani nominati e incaricati dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite.

12. A. Ancite-Jepifánova, *Migrant Instrumentalisation: Facts and Fictions*, in *Verfassungsblog*, 21 settembre 2023 (https://verfassungsblog.de/migrant-instrumentalisation-facts-and-fictions/).

13. *Iid.*, *Le migrazioni moderne, fra pregiudizi e demografia*, in U. Curi (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Castelvecchi, Roma, 2017.

Migrants: *like an arrow in the bow of humankind*

di *Mariarosaria Guglielmi*

1. Migrations: a critical challenge for Europe *and* democracy / **2.** What remains of our promises today? / **3.** The policies of "Fortress Europe" / **4.** A new shift of paradigm: "legal" violence / **5.** Externalisation of border management policies / **6.** Criminalisation of migrant support and humanitarian aid: *a global phenomenon* / **7.** The role of the judiciary / **8.** The new European Pact on Migration and Asylum

1. Migrations: a critical challenge for Europe *and* democracy

Protecting the democratic values of the rule of law and fundamental human rights is among MEDEL's (*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*) objectives. Since its foundation, which dates back to when Europe was still divided by the Berlin Wall, MEDEL looked forward to the promotion of a European integration based on those common values, and included «the proclamation and the defence of the rights of minorities and of differences, and in particular the rights of immigrants and the most deprived, in a perspective of social emancipation of the weakest» among the goals set in its charter.

Back then, immigration already stood out as the testing ground for the project of a Europe united not only by the market, but also by those universal and indivisible values recalled in the preamble of its Charter of Fundamental Rights: «*an ever closer union*», in which «*the peoples of Europe are resolved to share a peaceful future based on common values*»; a Union that, «*conscious of its spiritual and moral heritage», is founded «on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity* [*and*] *the principles of democracy and the rule of law*»; a Union that «*places the individual at the heart of its activities*», committed to ensuring the enjoyment of fundamental rights and assuming «*responsibilities and duties with regard to other persons, to the human community and to future generations*».

2. What remains of our promises today?

The *Missing migrants project* section of the International Organization for Migration, which has been collecting information about dead and missing migrants since 2014, states that, taking into account the latest accident of April 29 – to which must be added the tragic shipwrecks recently occurred off the coasts of Roccella Ionica and Lampedusa[1] –, 734 victims and missing migrants were registered since the beginning of 2024 across the central Mediterranean route alone (they were 3105 last year). The world's deadliest migration route is precisely the central Mediterranean one: since 2014, 29.588 people have died or have gone missing.

Such figures highlight the weight of our legacy on Europe's future and democracy: the very survival of the European Union project, as a community that places the individual and its values at its core, is connected to the ability to understand and deal with migrations. As Luigi Ferrajoli wrote, migrations – as a request for and a vehicle of equality – are capable of shaping a new world order, destined to transform human relations. Therefore, they also require a radical change in the narrative of what they represent: not a menace, but an opportunity.

3. The policies of "Fortress Europe"

Today we stand at the dangerous crossroads where national and European policies unable to meet this challenge have taken us through the years.

With those policies, we betrayed the promises written in the Charters, and reinforced the plans to break Europe apart through rediscovering and calling for inviolable national borders and identity, in whose name ghosts and demons from the past are brought back to life alongside their symbols: walls and barbed wire.

These control and damage limitation policies propose to distinguish the status and rights of refugees from those of the so-called "economic migrants", on the assumption that while the first are forced, "pushed" and "compelled" to leave their Countries, the latter do so by their own will and are therefore free to choose ("pulled"). As mentioned, aiming at limiting our reception-related obligations, such classification patterns have shown their utter inadequacy and arbitrariness *vis-à-vis* the complexities and reality of the actual situation.

The experience of our Country is an instance of the "Fortress Europe" approach, which has always dealt with immigration in terms of security and public order, by

1. www.rainews.it/articoli/2024/06/almeno-50-migranti-dispersi-a-100-miglia-dalla-costa-della-calabria-1a9dd3c6-4188-49bc-96aa-85e14932c294.html.

making extensive use of "legal criminalisation" techniques which introduced specific crimes connected to "illegal entering" or "stay". This "emergency approach" produced and is still producing a "special" immigration law, which punishes individuals for what they *are* and not for what they *do*. This law introduced administrative detention as an immigration governance tool, which brought along enormous problems relating to respect for human rights and compliance with our strict and mandatory safeguards envisaged for lawful deprivation of liberty.

Today, when it comes to regulating immigration, we are facing what has been defined as an emerging model of decline of well-established liberal-democratic constitutional orders in their commitment towards human rights. By defying the human rights protection system based on the European Convention of Human Rights and ECtHR decisions, the British government creates by law a "safe third Country", by means of the *Safety of Rwanda Bill*. Despite court decisions certifying the violation of the domestic law on refugees and the interim measures adopted by the Strasbourg Court, the Belgian government persists in the systematic non-execution of judgments that recognise the right to reception to asylum seekers[2]. In France, a new law on immigration was recently approved, which has been defined the most retrogressive one since 1945.

We stand at the crossroads where choices marking what has been defined as Europe's "moral and ethical retrogression" in border management have taken us: the end of *Operation* "Mare Nostrum"; the 2016 deal with Turkey, through which Europe sold its «soul» – as *The Financial Times* wrote – by relying on Turkey's President and entrusting him the task of controlling the Balkans Route while pretending to consider Turkey a "safe third country".

4. A new shift of paradigm: "legal" violence

Recent and long-standing events across Europe have shown that today we are facing a further shift of paradigm; that yet another threshold has been crossed through resorting to violence for EU internal and external border surveillance purposes.

Suffice it to mention the statement made in February 2022 by the UN High Commissioner for Refugees, who reported increased violations of human rights at the EU borders; the information collected through UNHCR interviews to thousands of refouled

2. The refusal by Belgian authorities to execute orders issued by [their national courts] revealed «a systemic failure [...] to enforce final judicial decisions concerning the reception of applicants for international protection". "While the Court was aware of the difficult situation the Belgian State was facing, it could not accept that the time taken by the Belgian authorities in the present case to enforce a court order aimed at protecting human dignity had been reasonable» (ECtHR, *Camara v. Belgium*, 49255/22, 18.07.2023).

individuals who confirmed violences, abuses, pushbacks, many of which resulted in tragic losses of human lives; the incidents suffered and reported at multiple land and sea border entry points, outside and inside the European Union. With few exceptions, said the High Commissioner, European states have not investigated these reports, despite mounting and credible evidence. «Instead, walls and fences are being erected at various frontiers[3]».

5. Externalisation of border management policies

By supporting third Countries to ensure border control and the re-admission of migrants, Europe redefined its aid policies based on the geographical location of third Countries and their capacity to stop the outflow of migrants, rather than on the paramount objective of international development cooperation and humanitarian aid («the reduction and, in the long term, the eradication of poverty», as envisaged in art. 208 of the Treaty on the Functioning of the European Union). As shown in the report *EU external migration policy and the protection of human rights*, requested in 2020 by the EU Parliament Subcommittee on Human Rights (DROI)[4], the analysis of EU and Member States external migration policy reveals a lack of appreciation for the full reach and importance of the fundamental rights *acquis*, especially when engaging in extra-territorial activity, and when formally or informally cooperating with third Countries. EU primary law requires the observance of fundamental rights, including those of TCNs (*third Country nationals*), in all EU internal and external actions (Articles 2, 6 and 21 TEU) by all EU institutions, bodies and agencies as well as by the Member States when implementing EU law (Article 51 CFR). In turn, the current policy has produced memoranda of understanding and agreements with Countries where democracy, the rule of law, minimum human rights protection standards are non-existent.

Speaking of Italy, this policy produced the *Memorandum* with Sudan's President al-Bashir, sentenced by the International Criminal Court and subject to an arrest warrant for genocide, war crimes and crimes against humanity. It also produced agreements with Libya, where migrants are deprived of their liberty and subject to torture in detention camps managed by human traffickers. Today we have agreements with Tunisia and an MoU between Italy and Albania, which, as mentioned by the CoE Commissioner for Human Rights, poses various concerns regarding respect for human rights of refugees, migrants and asylum seekers and adds to a troublesome European trend

3. www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html.

4. www.europarl.europa.eu/cmsdata/226387/EU_External_Migration_Policy_and_the_Protection_of_Human_Rights.pdf.

towards the externalisation of asylum-related responsibilities, thus increasing the risk of exposing migrants to human rights violations[5].

As stated by the above-mentioned 2020 DROI report, making relations with third Countries informal, through *Frontex Working Arrangement*, *Statements*, *Good Practices documents*, *bilateral Memoranda of Understanding*, *or multilateral Protocols*, all supported financially by the EU, has downgraded the democratic accountability by violating the rules on the role of the EU Parliament in EU external relations as set by EU treaties (e.g., art. 218 TFEU). Such soft law instruments and non-binding norms also escape the CJEU jurisdiction and, subsequently, the judicial oversight and control it generally performs over EU legislation.

6. Criminalisation of migrant support and humanitarian aid: *a global phenomenon*

The criminalisation of migrant support and humanitarian (or other forms of) aid can be considered a "global phenomenon". This is deeply-rooted across the EU[6] and Member States are among its key actors. Rather than recognising to NGOs the role of pivotal partners, Member States have retained their hostile approach and continued criminalising those who save lives at sea[7].

---

5. www.coe.int/be/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures – «The MoU raises a range of important questions on the impact that its implementation would have for the human rights of refugees, asylum seekers and migrants. These relate, among others, to timely disembarkation, impact on search and rescue operations, fairness of asylum procedures, identification of vulnerable persons, the possibility of automatic detention without an adequate judicial review, detention conditions, access to legal aid, and effective remedies. The MoU creates an ad hoc extra-territorial asylum regime characterised by many legal ambiguities. In practice, the lack of legal certainty will likely undermine crucial human rights safeguards and accountability for violations, resulting in differential treatment between those whose asylum applications will be examined in Albania and those for whom this will happen in Italy. The MoU is indicative of a wider drive by Council of Europe member states to pursue various models of externalising asylum as a potential 'quick fix' to the complex challenges posed by the arrival of refugees, asylum seekers and migrants. However, externalisation measures significantly increase the risk of exposing refugees, asylum seekers and migrants to human rights violations. The shifting of responsibility across borders by some states also incentivises others to do the same, which risks creating a domino effect that could undermine the European and global system of international protection. Ensuring that asylum can be claimed and assessed on member states' own territories remains a cornerstone of a well-functioning, human rights compliant system that provides protection to those who need it».

6. www.icj.org/wp-content/uploads/2022/04/Criminalization-paper-22-04-2022.pdf.

7. CoE Commissioner for Human Rights follow-up report of 2021, *A distress call for human rights – The widening gap in migrant protection in the Mediterranean* (https://rm.coe.int/a-distress-call-for-human-rights-the-widening-gap-in-migrant-protectio/1680a1abcd).

With the so-called "security decrees" of 2018-2019, Italy started its "closed ports policy", supported with an aggressive media campaign aimed at criminalising NGOs. Such policy is not only in conflict with international covenants and fundamental rights, but also against basic humanitarian principles.

Following the entry into force of the new code for sea rescues in 2023, NGOs and independent voices in the public debated highlighted the patent violations of international covenants and reported how the new rules entail the risk of hampering humanitarian organisations from operating at sea to save migrants from the grave perils they face.

This warning was – again - upheld by the Council of Europe, with specific reference to the obstacles posed to sea rescue operations and their implications on the protection of the rights of particularly vulnerable subjects. The CoE explicitly invited the Italian government to consider withdrawing the decree-law in question, or to adopt all necessary amendments to ensure its full compliance with Italy's obligations on human rights and international law[8]. Such red flag is even more relevant as it may pave the way to potential consequences on the right of civil society to operate to protect fundamental rights and on the right to freedom of association guaranteed by art. 11 ECHR[9].

7. The role of the judiciary

Entrusted with the task of ensuring the protection of the fundamental rights of migrants, and applying primary norms and mandatory principles of charters, conventions, EU law and constitutions, judges are called to operate in the difficult context outlined above. In the past months, with political attacks and media campaigns against international protection judges, we could test in our Country the deep mistrust in the safeguard role of jurisdiction and in the function that national judges perform as *European* judges. All across Europe, we can see the risks for the stability of the supranational protection system based on the ECHR and the Strasbourg Court (with yet again the most open challenge to the system coming from the stance adopted by the British government on its new migration policies).

This is the competition field where a new era of the difficult, long-standing season of populist attacks against jurisdiction and judges has begun, targeting decisions that are not considered in line with the government's and the *voters'* choices. On this field, the new aggression campaign aims at pointing at judges as the ones accountable before the public opinion for the failure of the government's migration strategies. Again, on

8. Letter of CoE Commissioner for Human Rights to the Italian Minister of Internal Affairs Piantedosi, 26.01.23 (www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-italian-government-should-consider-withdrawing-decree-law-which-could-hamper-ngo-search-and-rescue-operations-at-sea).

9. Opinion of the Expert Council of the CoE Conference of INGOs, 30.01.23 (https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2023-opinion-italy-30-jan-2023-en/1680a9fe26).

this field, the right to freedom of speech of the judiciary and judicial associations is questioned: it is no coincidence that in France as in Italy, the legitimacy of judicial decisions and the right of judges to participate in the public debate are questioned upon the accusation of partiality with regards to the positions on migrants.

8. The new European Pact on Migration and Asylum

The regulatory framework underwent radical innovation following the recent approval of the new EU Pact on Migration and Asylum. The Pact – it was noted – is particularly complex, but almost exclusively focused on the European Asylum System. Its aim is not so much to improve the system and ensure that everyone is granted the status appropriate to their situation, as provided for in Article 78 TFEU, but rather to make return measures more effective for those who enter irregularly or are denied the right to international protection[10].

In the past months, which saw a speed-up in the Pact's formal approval finalised right before the European elections, voices rose from the academia, from jurists, civil society and institutions, red-flagging some of the key retrogressive measures adopted with regards to fundamental rights:

- the legal fiction of "non-entry", considering individuals "not authorised to enter the national territory" of an EU Member State regardless of their physical presence, and the attempt to deny the physical presence of migrants and asylum seekers in the territory of the EU Member States. This entails the risk of contrasts between EU and international human rights and refugee law, as Member States cannot set aside their obligations towards those who are under their jurisdiction, such as fair trial, non-refoulement, the protection of the best interest of the child, and the protection against arbitrary deprivation of liberty;
- the pre-entry screening procedure and automatic detention of all migrants and asylum seekers, including minors in some instances, that shall not enter the territory of Member States and shall be detained in specific places located at the external border or closed to it, or in transit zones;
- the lack of adequate remedies against court orders in immigration-related matters, such as the automatic suspensive effect of appeals, which entails that applicants can be expelled before the final decision on their appeal;
- return procedures without adequate procedural guarantees[11].

10. C. Favilli, *'Editoriale'*, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, No. 1 (2024) (www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/186-fascicolo-n-1-2024/editoriale/362-editoriale).

11. We hereby refer to the letter addressed on 15 December 2023 to the European institutions by independent experts-special rapporteurs on human rights, appointed and commissioned by the UN Human Rights Council.

The EU Pact also incorporates the new "instrumentalisation of migrants" paradigm, i.e., their instrumental use by *hostile* third Countries or non-State actors with the aim of destabilising the EU, a new, vaguely grounded concept which should allow Member States to waive standard asylum procedures.

It was noticed that exactly by invoking the risk of the so-called migrants "instrumentalisation" practices by Belarus, countries such as Poland, Latvia, and Lithuania adopted wide-ranging, long-term domestic legislation to (forcedly) return migrants to a third Country without safe repatriation procedures and without any individual evaluation of their asylum applications[12].

The new EU Pact raises many questions and problems vis-à-vis the protection system set in the ECHR, in other relevant international instruments as well as in national constitutions. Jurists and judges will have to deal with these questions through legal instruments.

This is happening while challenges lay ahead for European politics about instituting a reception system capable of absorbing the emergencies created by tragic war scenarios, implementing global plans of cooperation with African Countries, strengthening the connection between integration and the right to work for all, and fostering mechanisms that favour employment-related and employment-search-related entry.

If we are not able to respond to migrants' demands for equality and fundamental rights, a future of global regression, inequality, and fear will lie ahead for Europe and for us all.

As Emiliana Baldoni and Gianpiero Dalla Zuanna wrote, «*migration is not a disaster, it is an arrow in the bow of humankind. And in today's out-of-balance world, it can be the solution rather than the problem*»[13].

12. A. Ancite-Jepifánova, *'Migrant Instrumentalisation: Facts and Fictions'*, *Verfassungsblog*, September 21, 2023 (https://verfassungsblog.de/migrant-instrumentalisation-facts-and-fictions/).

13. *'Le migrazioni moderne, fra pregiudizi e demografia'*, in U. Curi (ed. by), *'Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione'*, Castelvecchi, Rome, 2017.

L’odierno diritto dell’immigrazione, o il regno della finzione

di *Gualtiero Michelini*

If a Cuban refugee set foot on American soil (or structure), he was classified as a “dry foot”, and he was safe. But if he was apprehended on or in the water, he would be sent back to Cuba … So when Nestor and the Sergeant arrive he is technically still “in the water” and is classified as a “wet foot”. Wet foots are out of luck. The Coast Guard takes them to Guantànamo, where they are, in essence, released into the woods, like an unwanted pet.

[Tom Wolfe, *Back to Blood*, LB, New York, 2012]

*Il Convegno «*Immigrazione e diritti fondamentali. Quale progetto per la prossima legislatura europea?*» porta a riflettere sull’impostazione di fondo della recente legislazione italiana ed europea in materia di immigrazione, che sembra dimenticare un approccio integrato multilaterale per compiere scelte astratte e di chiusura.*

1. Premessa / **2.** La finzione della protezione / **3.** La finzione della non detenzione / **4.** La finzione dei Paesi sicuri / **5.** La finzione del non ingresso

1. Premessa

Nel mondo del diritto, l’astrazione è una categoria giuridica di ampio utilizzo, così come lo sono il concetto di *fictio iuris* o la definizione del giudicato che *facit de albo nigrum*.

Ma il mondo del diritto è anche il mondo delle persone e dei fenomeni socio-economici, da regolare in aderenza alla realtà, e possibilmente secondo i bisogni dei cittadini.

Invece le recenti modifiche legislative intervenute nell'ambito della regolazione dell'immigrazione ("legge Piantedosi"[1], nuovo Patto Ue su asilo e immigrazione[2], Protocollo Italia-Albania[3]) sembrano in larga parte proclami ideologici, in cui la realtà si traduce in un gioco di specchi che riflette il suo contrario.

2. La finzione della protezione

I migranti hanno diritto di essere protetti, ma soltanto se hanno diritto all'asilo perché rifugiati o aventi titolo alla protezione sussidiaria; anche, ma non in tutti gli Stati dell'Ue, se hanno diritto a forme di protezione umanitaria o complementare o speciale. Non hanno invece diritto di emigrare dai Paesi d'origine e immigrare in Italia e in Europa semplicemente per motivi economici, ossia per lavorare e mantenere la famiglia (nel Paese di origine o ricongiunta), perché nati in un Paese povero o svantaggiato. In questo caso, preferibilmente, dovrebbero essere rimpatriati, anche se la curva demografica italiana ed europea e la natura dei lavori disponibili rispetto alle qualificazioni rende assolutamente necessario l'impiego di lavoratori alloctoni e allo-glotti[4]; ma questi, invece di essere facilitati nell'ingresso (ad esempio, tramite permessi di soggiorno per la ricerca di un lavoro), vengono tormentati da un punto di vista burocratico, vengono spesso fatti lavorare in modo non regolare e più o meno gravemente sfruttati, e hanno libertà di movimento limitata.

3. La finzione della non detenzione

La Costituzione italiana e le tradizioni costituzionali europee in materia di *habeas corpus* prevedono la detenzione in seguito a processo per la commissione di delitti, essendo stata abolita la detenzione per debiti o per povertà. Non per tutti, però. Il trattenimento nei Cpr (cioè detenzione amministrativa) consegue a uno *status* (essere

1. Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 15 – «*Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori*».

2. Si intende l'insieme degli atti legislativi adottati dal Consiglio UE il 14 maggio 2024 per la riforma dell'intero quadro europeo per la gestione dell'asilo e della migrazione – comunicato stampa: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/).

3. Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, Roma, 6 novembre 2023; legge 21 febbraio 2024, n. 14 – «*Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno*».

4. Vds. M. Ambrosini, *I fenomeni migratori, oltre gli stereotipi e le rappresentazioni ansiogene*, in questo numero.

cittadino straniero extra-Ue senza permesso di soggiorno) e non a un delitto. Peraltro, i dati sui rimpatri effettivi sono, per i più svariati motivi (dai costi all'assenza di accordi di riammissione), molto bassi.

4. La finzione dei Paesi sicuri

I Paesi di emigrazione possono diventare «sicuri» per legge (anzi, per decreto). Il meccanismo giuridico è simile a quello per cui viene alzato per legge il limite nocivo per la salute di una sostanza tossica inquinante (il giorno prima vietata a una certa concentrazione, il giorno dopo non più dannosa). Similmente, Paesi anche molto popolosi (come la Nigeria o il Bangladesh), pieni di problemi interni (etnici, economici, demografici, religiosi, politici), dai quali la popolazione giovane emigra in numeri molto significativi per molteplici ragioni (incluse quelle economiche, naturalmente), per *fictio iuris* possono diventare «*sicuri*», per definizione. I migranti e le migranti originari di un Paese sicuro sono così soggetti a una procedura semplificata e accelerata, che limita fortemente il diritto a vedere esaminata la domanda individuale nel tempo necessario, perché questa si presume non fondata; possono essere considerati come *non entrati* nel territorio nazionale, e la loro "pratica" esaminata con procedura "alla frontiera".

5. La finzione del non ingresso

Nonostante il principio di *non-refoulement*, il Protocollo Italia-Albania consente che i migranti o richiedenti asilo, benché su navi italiane o sul territorio italiano, possano venire (de-)portati in Albania (Paese extra-Ue) per l'esame delle loro domande, fingendo che non siano entrati nel territorio italiano ovvero che le strutture per il loro trattenimento in Albania siano assimilate al territorio italiano, perché amministrate dall'Italia (al di là della fattibilità materiale ed economica di un simile progetto, ispirato all'accordo Italia-Ruanda)[5].

Nel 2000, l'approccio ONU alla migrazione (nell'ambito dei negoziati e dell'approvazione della Convenzione di Palermo contro la Criminalità organizzata transnazionale e dei suoi Protocolli addizionali, due dei quali cd. "sociali", diretti al contrasto della tratta di persone e del traffico di migranti) differenziava la migrazione con consenso e la migrazione senza consenso, ai fini della distinzione tra tratta e migrazione irregolare. In quel contesto multilaterale, la migrazione era ed è considerata anche una risorsa. Lo scopo degli strumenti legislativi internazionali, accanto e assieme (*as well as*) alla repressione di condotte penalmente illecite, è la tutela delle vittime di tratta o di coloro che seguono canali di migrazione gestiti da organizzazioni criminali. Nella prospettiva integrata sia dei Paesi di emigrazione, che dei Paesi di destinazione, che dei Paesi di

5. Vds. S.S. Juss, *How the EU Pact on Migration and Asylum Fails*, in questo numero.

transito, è comunque vietata la criminalizzazione dei migranti in quanto tali[6]. Questo approccio, sempre perseguito in ambito Nazioni Unite, è stato ribadito dal «*Global Compact*» sulla migrazione del 2018[7].

La prospettiva europea, come riflessa nel nuovo Patto sull'immigrazione e sull'asilo, sembra invece un'altra: quella della *fortezza*[8]. Ciò a partire dall'unificazione di due fenomeni, solo in parte sovrapponibili, come l'asilo e l'immigrazione mediante la tutela – sostanzialmente – solo del primo e con la rinuncia al governo della seconda, se non con la chiusura delle frontiere.

È un'ottica che pone seri problemi etici e storici[9], a partire dalle responsabilità del colonialismo, o anche solo della memoria delle emigrazioni dall'Europa, in particolare dall'Italia[10].

Soprattutto, si evita qualsiasi pianificazione demografica o circa la necessità di lavoratori stranieri per mantenere l'industria, l'agricoltura, il sistema pensionistico; non viene sviluppata una strategia che consideri le migrazioni una risorsa[11] (invece che una questione di ordine pubblico e di sicurezza), e che inserisca le misure nel quadro del Pilastro sociale europeo[12].

È realistica questa politica legislativa? O rappresenta un'illusione dannosa, anche per gli interessi economici europei?

---

6. www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html.

7. «*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*» (GCM) – www.ohchr.org/en/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm.
Sulle polemiche in Italia circa il GCM, vds. A. Camilli e F. Spinelli, *Cos'è il Global compact sulla migrazione e perché l'Italia vuole rimanerne fuori*, *Internazionale*, 6 dicembre 2018 (www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/12/06/global-compact-migrazione).

8. Vds. F. Ippolito, *L'immigrazione come fenomeno giuridico-sociale*, in questo numero.

9. L. Ferrajoli, *Crisi e rifondazione della democrazia nell'Unione europea*, in questa *Rivista*, Speciale *Democrazia e* rule of law *in Europa. Criticità e sfide aperte alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo*, maggio 2024, pp. 74-81 (www.questionegiustizia.it/data/speciale/articoli/1193/speciale_maggio2024_ferrajoli.pdf).

10. «Un popolo di poeti [,] di artisti (...) di trasmigratori», si legge sul Palazzo della Civiltà del lavoro dell'EUR a Roma.

11. Vds. E. Rigo, *Per la libertà di movimento*, in questo numero.

12. Come suggerito dal "Libro verde" del Movimento Europeo Italia: *Scriviamo insieme il futuro dell'Europa. Un progetto, un metodo e un'agenda costituente per la decima legislatura 2024-2029* (https://movimentoeuropeo.it/pages/progetti-in-fase-di-realizzazione/2842-libro-verde-scriviamo-insieme-il-futuro-dell-europa).

Messaggio di apertura

di *Juan Fernando López Aguilar*

Vi saluto da Bruxelles,

sede del Parlamento europeo, in occasione di una settimana di plenaria che precede quella che si terrà Strasburgo, al volgere di questo mandato (2019-2024).

Vi ringrazio per questa discussione accademica, focalizzata su una sfida che ci coinvolge completamente.

Nostro obiettivo era giungere ad un approccio europeo ai temi della migrazione e dell'asilo, creando un sistema europeo di migrazione e di asilo in linea con il mandato del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: fin da quando queste norme sono entrate in vigore, nel 2009 – quindici anni fa! –, migrazione e asilo, storicamente legati alle politiche nazionali degli Stati membri, sono diventati un "affare" nonché un obiettivo europei, sul piano sia del *policy-making* (politico) che del *law-making* (legislativo).

Di questo ci siamo occupati nell'arco dell'ultima legislatura. Per cinque anni abbiamo lavorato duramente.

Credeteci: per l'Unione europea migrazione ed asilo si sono rivelati l'obiettivo più difficile, e anche il più divisivo.

Divisivo *geograficamente*: non è lo stesso essere del Nord ed essere dei *frontline Member States* proiettati sul Mediterraneo, come è il caso dell'Italia, ma anche della Spagna, di Malta, di Cipro e della Grecia.

Divisivo *ideologicamente*: non è lo stesso un approccio reazionario, che nega il fatto migratorio e rivendica la possibilità di azzerare i flussi (ciò che personalmente ritengo impossibile), rispetto a un approccio progressista e umanitario, che crede che possiamo farcela se operiamo insieme, ferma restando la fedeltà ai nostri valori e alla nostra legislazione.

Divisivo anche *politicamente* e *a livello elettorale*, come risulta evidente dalle fratture politiche esistenti sia in seno all'Ue che negli stessi Stati membri, dove molte elezioni nazionali si sono decise proprio intorno a questo asse tematico.

Abbiamo lavorato duramente per raggiungere un bilancio accettabile, un equilibrio fra responsabilità condivisa e solidarietà obbligatoria: tale è il mandato dell'art. 80 del TFUE, complementare alla base giuridica offerta dall'art. 78, che prevede un sistema europeo di migrazione, e dall'art. 79, che prevede un sistema europeo di asilo.

L'impegno di questo Parlamento europeo è consistito nel fare il punto, in tutti i regolamenti, sui diritti fondamentali.

Il nuovo Patto sulla migrazione e sull'asilo si compone di cinque regolamenti, ciascuno dei quali sottolinea l'impegno verso i diritti fondamentali, a partire da quelli dei soggetti più vulnerabili, come le donne e i minori, in particolare non accompagnati.

In tutti i regolamenti ci siamo sforzati di disciplinare il regime generale relativo alla protezione dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili, e abbiamo introdotto un coordinatore europeo per la ricollocazione delle persone che, in circostanze critiche, possono "far pressione" su una frontiera esterna dell'Unione – voi italiani sapete di cosa parlo: lo avete sperimentato a Lampedusa così come noi in Spagna, particolarmente alle Isole Canarie.

Abbiamo, poi, previsto un mandato molto specifico di monitoraggio dei diritti fondamentali (*fundamental rights monitoring*), tutelando il diritto alla salute e alle cure mediche, il diritto a disporre di un interprete e all'assistenza legale, soprattutto in situazioni di trattenimento nei centri situati alle frontiere esterne dell'Unione europea.

Un bilancio totalmente soddisfacente – ne siamo consapevoli – sarebbe impossibile.

La procedura legislativa europea è estremamente complessa, deve integrare molteplici variabili e fronteggiare altrettante contraddizioni, facendo ricorso a compromessi, a concessioni reciproche... Non è possibile, terminata la procedura, dire: "*ce l'ho fatta, ho ottenuto il massimo del risultato*". Non è questo l'obiettivo di una procedura legislativa tanto ambiziosa e sofisticata.

Alla fine, però, siamo riusciti a fare un passo avanti, a migliorare la situazione iniziale: uno *status quo* sopportato a lungo, che riteniamo inaccettabile e ingiusto.

Inaccettabile perché carica troppo la responsabilità sugli Stati in prima linea, come la Spagna e l'Italia; ingiusto perché manca – ed è mancata – la solidarietà, vero "*missing link*" dell'intera catena di risposta del sistema europeo. Pertanto, abbiamo cercato una risposta sicura, che possa superare le dinamiche di azione/reazione da parte degli Stati membri. Abbiamo patito troppo a lungo la carenza di un sistema europeo: si è cercato, perciò, di attuare un sistema che combini responsabilità condivisa e solidarietà.

Con questo passo avanti – sia esso "soddisfacente" o "limitato" – abbiamo svolto il nostro lavoro e, soprattutto, confermato il nostro impegno per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'insieme della legislazione europea.

Lo *standard* europeo dei diritti fondamentali è il più elevato al mondo, e il Patto sulla migrazione e sull'asilo ne è anch'esso una conferma.

Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell'approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

di *Giulia Perin*

Tra i procedimenti speciali per l'accertamento del diritto alla protezione internazionale previsti dal diritto europeo, quello in frontiera è risultato nei fatti il meno idoneo ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali. Con il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, tale procedimento diventa obbligatorio per un numero estremamente elevato di richiedenti asilo.

1. Sentenze didascaliche / **2.** La *frontiera* come luogo dimostratosi inidoneo alla tutela dei diritti fondamentali / **3.** Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo e l'obbligo per i Paesi membri di far ricorso alla procedura in frontiera per un numero elevatissimo di richiedenti asilo / **4.** La regola del 20% / **5.** Perché preoccuparsi: *a*) il Patto come modello che l'Ue presenta al mondo; *b*) la "prigionia" del diritto europeo / **6.** La tesi funzionalista e i tre argomenti che possono esservi contrapposti / **7.** Conclusioni

1. Sentenze didascaliche

Nessuno può prevedere il futuro.

È però possibile trarre degli insegnamenti dal passato.

Nella storia italiana recente di "gestione dell'immigrazione", vi sono alcuni fatti che più di altri si prestano a insegnarci qualcosa.

Ne prenderò uno, verificherò se si tratti o meno di un fatto eccezionale, per poi indicare la lezione che mi sembra si possa ragionevolmente trarre da simili episodi.

Il fatto riguarda il trattamento ricevuto in Italia da alcuni cittadini sudanesi, la cui vicenda è ricostruita, con la consueta accuratezza, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 16 novembre 2023, *A.E. e altri c. Italia*[1].

1. Corte Edu, 16 novembre 2023, *A.E. e altri c. Italia*, ricc. nn. 18911/17, 18941/17 e 18959/17. La decisione può essere letta in italiano sul sito del Ministero della giustizia: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?contentId=SDU467722.

Ne riporto solo un breve estratto, che mi sembra significativo.

Nell'agosto 2016, «*i ricorrenti furono arrestati, costretti a salire su un furgone della polizia e condotti a quello che essi compresero fosse un posto di polizia, dove si trovavano molti altri migranti, in particolare cittadini sudanesi.*

I ricorrenti furono perquisiti, privati dei loro telefoni, dei lacci delle scarpe e delle cinture, e fu chiesto loro di spogliarsi, dopodiché furono lasciati senza indumenti per circa dieci minuti. Furono successivamente sottoposti a rilievi dattiloscopici; i ricorrenti non opposero resistenza in quanto avevano visto che altri migranti erano stati colpiti alla nuca per averlo fatto. Non furono fornite informazioni né ai ricorrenti né ad alcun altro migrante del loro gruppo riguardo al motivo o alla durata del loro trattenimento. Essi non ebbero la possibilità di nominare un avvocato e non fu loro fornito un interprete in nessuna fase del loro trattenimento. In data 19 agosto 2016 i ricorrenti e approssimativamente venti altri migranti furono costretti a salire su un pullman e iniziarono un viaggio scortati da numerosi agenti. (…) *Sul pullman i migranti non furono liberi di lasciare i sedili o il veicolo, e pertanto furono costretti a rimanere in posizione seduta per l'intero viaggio. Chi desiderava accedere ai servizi igienici era accompagnato da due agenti. Le porte del gabinetto furono lasciate aperte cosicché i migranti erano esposti alla vista degli agenti e degli altri migranti.* (…) [Arrivati nell'*hotspot* di Taranto,] *i ricorrenti furono sistemati in tende situate nel cortile del centro, sotto il sole. A causa dell'assenza di ombra, i ricorrenti furono esposti a temperature molto elevate, dato il periodo dell'anno. Essi non potevano muoversi liberamente per accedere ai servizi igienici; al contrario, dovevano essere scortati da quattro agenti a persona e le porte dei gabinetti erano ancora una volta lasciate aperte. Non vi era alcuna possibilità di fare una doccia e il vitto e l'acqua erano insufficienti. Nelle prime ore del mattino del 23 agosto 2016 i ricorrenti e altri connazionali furono trasferiti nuovamente in pullman a Ventimiglia.* (…)

Il giorno seguente i ricorrenti furono trasferiti all'aeroporto di Torino, dove furono ammanettati, al fine di imbarcarli su un volo per il Sudan. Tuttavia, le autorità italiane li informarono del fatto che, a causa dell'insufficiente numero di posti a sedere disponibili sull'aereo, l'espulsione dei ricorrenti (…) *avrebbe dovuto essere rinviata fino a quando non fosse stato trovato un altro volo disponibile. I connazionali dei ricorrenti per i quali era stato trovato posto nell'aereo furono rimpatriati in Sudan il medesimo giorno* (…).

La mattina del 1° settembre 2016, il sig. T.B.» – uno dei ricorrenti – fu nuovamente «*ammanettato*» e portato in aeroporto, insieme a un altro connazionale. Dal momento che i due stranieri «*protestarono e si agitarono molto, come reazione, la polizia li picchiò. Il sig. T.B. fu colpito al volto e allo stomaco. Costretti a salire sull'aereo*, [i due stranieri] *furono legati, ma il pilota ritenne la situazione non compatibile con la sicurezza del volo e* [i due stranieri] *furono fatti scendere* (…)».

Come risulta dalla sintesi del tutto sommaria dei fatti sopra riportati, solo per ragioni fortuite le autorità italiane non riescono a eseguire l'allontanamento dei ricorrenti verso il Sudan, a differenza di quanto avvenuto per altri connazionali.

Tale circostanza consente a questi cittadini stranieri non solo di formalizzare la domanda di protezione internazionale, ma anche di ottenere l'accertamento della violazione dei loro diritti fondamentali da parte dei giudici di Strasburgo[2].

Se per i ricorrenti vi fosse stato posto in aereo, l'accesso effettivo alla giustizia sarebbe stato loro negato[3].

Ancora: se per loro vi fosse stato posto in aereo, essi sarebbero stati espulsi verso il Sudan, dove – come poi fu accertato – avevano fondato timore di essere oggetto di persecuzione.

2. La *frontiera* come luogo dimostratosi inidoneo alla tutela dei diritti fondamentali

Episodi come quello qui sinteticamente riportato non costituiscono tristi eccezioni.

Tanto la Corte europea dei diritti dell'uomo, quanto la Corte di giustizia, quanto, infine, i giudici dei singoli Paesi membri dell'Unione europea[4] hanno avuto modo di

2. La Corte europea accerta che, nel caso concreto, vi era stata sia la violazione dell'art. 3 della Convenzione, che dispone che «*nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*», sia la violazione dell'art. 5 della medesima Convenzione, che tutela la libertà di ogni individuo da detenzione e arresto arbitrari. Osserva la Corte: «*un'ingerenza nella dignità umana colpisce l'essenza stessa della Convenzione. Per tale motivo, la condotta delle forze dell'ordine nei confronti di un individuo che sminuisca la dignità umana costituisce violazione dell'articolo 3 della Convenzione*» (punto 81 della sentenza).

3. Merita di essere sottolineato come, grazie all'iniziativa di due avvocati italiani e dell'ASGI, cinque dei cittadini sudanesi espulsi verso il Paese di origine erano riusciti a dare la procura per il ricorso avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale circostanza eccezionale era dovuta all'iniziativa dei difensori, che si erano recati in Sudan per raccogliere personalmente la procura (www.dev.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/conferenza-stampa-sudan-rimpatri/). Nonostante lo sforzo effettuato per garantire l'accesso alla giustizia anche a queste persone, il ricorso non viene considerato fondato dalla Corte Edu (per le ragioni, *cfr.* 16 novembre 2023, *W.A. e altri c. Italia*, ric. n. 18787/17), con ciò dimostrandosi l'assoluta disparità di posizioni tra gli stranieri che riescono a rimanere sul territorio europeo e quelli che ne vengono illegittimamente allontanati. *Cfr.*, sul punto, M. Astuti e A. Brambilla, *Ventimiglia/Taranto andata e ritorno: evoluzioni e carenze della giurisprudenza EDU in argomento di violazioni poste in essere durante iniziative di contenimento e deterrenza dei flussi migratori nonché di strumenti finalizzati a facilitare l'allontanamento dei cittadini stranieri*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2024 (sez. *Commenti*).

4. Per le decisioni dei singoli Paesi membri in materia (oltre a quelle delle Corti europee) con una sintesi in inglese uno dei migliori riferimenti è l'*European Database of Asylum Law* (EDAL) dell'*European Council on Refugees and Exiles* (www.asylumlawdatabase.eu/en).

constatare trattamenti inumani e degradanti e respingimenti illegittimi di richiedenti asilo in ormai migliaia di occasioni.

Ed ecco il punto che mi sembra importante sottolineare: chi andasse alla ricerca dello "spazio fisico" ove ordinariamente tali illeciti vengono commessi lo individuerebbe senza difficoltà: non l'unico, ma senz'altro il più insidioso dei luoghi per uno straniero, in base al tasso di violazione dei diritti fondamentali, è la *frontiera*.

La vicinanza fisica con i confini esterni, da un lato, e la lontananza dalla società civile, dall'altro, convergono nel rendere più agevoli in frontiera respingimenti vietati dal diritto internazionale e trattamenti che spesso raggiungono la soglia giuridica della nozione di "tortura".

La certificazione di "pericolosità dei confini" da parte delle autorità giudiziarie non riguarda solo Stati membri ormai noti per la controversa gestione dei richiedenti asilo, come la Grecia o l'Ungheria, ma arriva ormai a coprire l'intero perimetro delle frontiere esterne dell'Unione europea[5].

Se la situazione è ben documentata a livello giurisprudenziale, vi è da chiedersi quale fosse lo stato di consapevolezza della problematicità delle frontiere da parte delle istituzioni europee.

E qui si fa una scoperta interessante.

Nel presentare la proposta di riforma della procedura europea di asilo, la Commissione aveva omesso di effettuare un'adeguata valutazione di impatto delle misure proposte. Il Parlamento europeo aveva censurato tale modo di procedere e, per colmare la lacuna, aveva fatto svolgere, nel corso del 2020, una serie di approfondimenti proprio sulla procedura d'asilo in frontiera, affidandoli ad alcuni tra i più autorevoli esperti indipendenti in materia[6].

Alla luce degli esiti di tale indagine, la «Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari interni» del Parlamento europeo aveva emesso il suo verdetto:

«La Commissione giunge alla conclusione che *la procedura di frontiera non costituisce una procedura equa*, poiché, se si dovesse seguire il paradigma della

5. Si svolge sempre in frontiera – questa volta quella polacca – la sorprendente vicenda di alcuni richiedenti asilo provenienti dalla Bielorussia che, pur essendo riusciti eccezionalmente a presentare domanda di asilo in frontiera facendosi assistere da avvocati polacchi, erano comunque stati più volte respinti dalle autorità polacche in quanto non richiedenti protezione. *Cfr.* Corte Edu, 23 luglio 2020, *M.K. e altri c. Polonia*, ricc. n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17.

6. Parlamento europeo, Servizio Ricerca, G. Cornelisse - M. Reneman - P. Baeyens *et al.*, *Asylum procedures at the border – European implementation assessment*, Parlamento europeo, 2020 (https://data.europa.eu/doi/10.2861/297815). Veniva altresì effettuata un'analisi comparata del funzionamento della procedura di asilo in frontiera nei diversi Paesi membri.

celerità, che caratterizza tale procedura, si avrebbe una notevole contrazione delle garanzie procedurali; se, invece, si volesse operare nel rispetto di tali garanzie, il trattenimento (che di fatto avviene nelle procedura di frontiera) si protrarrebbe per un periodo troppo lungo, comportando così una violazione dei diritti fondamentali della persona.

Pertanto, *la Commissione invita gli Stati membri a non adottare tale procedura* e, anzi, *sottolinea che gli Stati non dovrebbero essere in ogni caso obbligati ad applicarla*: le implicazioni che deriverebbero dall'obbligatorietà di tale procedura sarebbero problematiche e non di poco conto»[7] (enfasi aggiunte).

Analoghe preoccupazioni per il trattamento dei richiedenti asilo in frontiera erano state espresse in più occasioni dall'Agenzia dell'Ue per i diritti fondamentali[8].

La stessa Commissione era stata costretta ad agire davanti alla Corte di giustizia nei confronti dell'Ungheria, con una procedura di infrazione, per l'inaccessibilità di fatto della procedura di asilo per i richiedenti che venissero fermati in frontiera, per la mancanza di fornitura di cibo e la detenzione di fatto sistematica di tutti i richiedenti asilo, ottenendo una sentenza della Corte che certificava in modo definitivo come in frontiera si consumassero quotidianamente gravissimi illeciti[9].

L'insegnamento che si ricava mettendo in fila tutti questi dati mi sembra chiaro.

Lo provo ad esprimere facendo ricorso a una metafora farmaceutica: i "risultati clinici" che si possono trarre da centinaia di rapporti e migliaia di sentenze dimostrano che le autorità dei singoli Paesi membri non sono capaci di gestire la procedura di asilo in frontiera.

Tale modulo procedimentale dovrebbe, dunque, essere "ritirato" dall'offerta di procedure speciali contenuta negli strumenti di diritto derivato dell'Unione europea, e ciò almeno fino a quando le condanne per violazioni dei diritti umani per ciascun Paese non scendano al di sotto di una soglia che permetta di qualificarle come eventi del tutto eccezionali.

---

7. Vds., in questo senso, l'*Explanatory statements* del *REPORT on the implementation of Article 43 of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection* (www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0005_EN.html#_section4).

8. *Cfr.*, ad esempio, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*, Bulletin 2-2021 (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-migration-bulletin-2_en.pdf).

9. Corte di giustizia dell'Unione europea, 17 novembre 2020, C-808/18, *Commissione c. Ungheria*.

3. Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo e l'obbligo per i Paesi membri di far ricorso alla procedura in frontiera per un numero elevatissimo di richiedenti asilo

Ed ecco che, proprio in relazione alla questione fino a questo momento illustrata, si ha uno degli snodi più problematici della recente riforma europea dell'asilo: il *Patto*, anziché circoscrivere al massimo la procedura di asilo in frontiera, la rende obbligatoria per un numero elevatissimo di richiedenti la protezione internazionale.

Ho parlato di *Patto* ma, prima di continuare, credo che sia opportuna una precisazione terminologica.

Il Patto non è in sé un atto normativo e, pertanto, solo in senso figurativo può dirsi, come ho appena fatto, che "il Patto dispone qualcosa".

Il Patto è, infatti, una costellazione di strumenti legislativi dell'Unione che copre una superficie normativa estesissima: vi rientrano direttive e regolamenti che si occupano di materie che, pur unificate dal comune tema dell'asilo e della migrazione, trattano temi molto diversi tra loro[10].

Tra questi strumenti legislativi, vi è anche il regolamento 2024/1348, che è il nuovo "*regolamento procedure*": entrato in vigore il 24 maggio 2024, troverà applicazione dal 12 giugno 2026[11]. È questo lo strumento normativo che, all'interno dell'arcipelago di atti legislativi che compongono il Patto, riforma la procedura di asilo nell'Unione europea.

Ebbene, è in tale strumento che troviamo una delle modifiche che maggiormente influiranno sulla condizione dei richiedenti asilo nell'Unione europea a partire dal 2026.

Per comprendere il contenuto della modifica, è necessario dire qualcosa sull'attuale *status quo*.

Quale procedura attende oggi lo straniero che, arrivato in Europa, intenda chiedere la protezione internazionale?

---

10. Determinazione del Paese membro responsabile a decidere di una domanda di asilo e solidarietà, ricollocazioni, eventuali situazioni di forza maggiore, rimpatri, procedure di asilo e di *screening*, definizione della nozione di rifugiato e protezione sussidiaria, condizioni di accoglienza, Agenzia per l'asilo, reinsediamenti, ampliamento dell'uso delle banche dati: ciascuno di questi temi è oggetto di uno strumento legislativo differente riconducibile al Patto.
Per un'eccellente sintetica ricostruzione dei contenuti e della genealogia del Patto, si rinvia a P. De Bruyckere, *Genealogy of and Futurology on the Pact on Migration and Asylum* (6 maggio 2024), e agli altri contributi pubblicati nel sito del *Network Odysseus*, https://eumigrationlawblog.eu/genealogy-of-and-futurology-on-the-pact-on-migration-and-asylum/.

11. Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

Il richiedente asilo che apra un codice europeo dell'asilo trova immediata risposta.

La *direttiva procedure* attualmente in vigore[12] è costruita attorno a un procedimento ordinario, che si contraddistingue per l'elevato numero di garanzie riconosciute al richiedente asilo; rispetto a tale modulo procedimentale, le procedure speciali caratterizzate dall'accelerazione e dalla riduzione delle garanzie rappresentano l'eccezione e diventano operative solo se il singolo Stato membro espressamente le prevede nell'esercizio della propria autonomia procedimentale.

Tale sistema a geometria variabile trova una giustificazione storica: nel momento in cui veniva proposta per la prima volta un'armonizzazione a livello europeo, molti Paesi membri avevano già propri schemi procedurali consolidati. Si è ritenuto, quindi, ragionevole concedere ai singoli Stati la possibilità di mantenere tali peculiarità, pur chiarendosi che il ricorso alle procedure speciali sarebbe potuto avvenire solo in presenza di ben definite circostanze, in ragione della restrizione delle garanzie che dalle stesse conseguiva per il richiedente asilo.

Questo sistema di moduli procedimentali fondato sulla *facoltatività* delle procedure speciali subisce una profonda modifica con il nuovo regolamento: non solo gli Stati membri dovranno – e non più potranno – ricorrere alle procedure accelerate quando ricorrano determinate ipotesi, ma, con specifico riferimento a quella particolare procedura accelerata che è la procedura di asilo in frontiera, essi saranno obbligati a fare ricorso a tale modulo procedimentale in tre casi.

Semplificando al massimo la descrizione delle tre fattispecie, può dirsi che, in base al regolamento, non potranno sottrarsi alla procedura in frontiera i richiedenti asilo che (1) abbiano tratto in inganno le autorità, (2) risultino pericolosi o (3) abbiano speranze pari o inferiori al 20% di vedere riconosciuta la propria domanda di protezione, sulla base dei dati medi annuali Eurostat disponibili, relativi all'esito delle istanze di asilo presentate dai connazionali[13].

Mi limiterò a prendere in considerazione esclusivamente quest'ultima fattispecie, che ha introdotto un'ipotesi di accelerazione e attivazione della procedura in frontiera fondata sul tasso medio di riconoscimento delle domande di protezione di una determinata nazionalità.

La ragione del suo rilievo è data dal fatto che il suo perimetro di applicazione sarà molto ampio: il numero di richiedenti asilo che appartiene a nazionalità per cui è prevista la procedura in frontiera, in caso di ingresso in violazione delle regole sui visti, è elevatissimo.

12. Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione).

13. Art. 45 (significativamente rubricato «Applicazione obbligatoria della procedura di asilo alla frontiera») del nuovo regolamento, che richiama l'art. 42.

Limitandomi al circoscritto osservatorio dei casi che seguo direttamente, posso dire che la grande maggioranza dei richiedenti che conosco che oggi attendono l'esito della procedura nel territorio italiano, interagendo nel frattempo in vario modo con la società civile, saranno oggetto di procedura in frontiera.

Ciò cambierà totalmente la loro condizione.

Dall'avere tempi ragionevoli per prepararsi al colloquio con l'autorità amministrativa, questi stranieri passeranno ad avere pochissimo tempo a disposizione[14].

Dall'avere diritto all'effetto sospensivo del ricorso giurisdizionale avverso l'eventuale diniego dell'istanza di protezione[15], questi stranieri si troveranno a dover superare il vaglio del giudizio di sospensiva, con un termine per il ricorso che per la prima volta viene fissato a livello del diritto derivato in un massimo di dieci giorni.

Ma soprattutto questi richiedenti passeranno dal poter godere del diritto alla libera circolazione nel territorio di ciascun Paese membro all'essere – ordinariamente – *detenuti* in frontiera: ciò perché il Patto chiede ai Paesi membri di assicurare che gli stranieri soggetti alla procedura in frontiera non entrino nel territorio[16].

4. La "regola del 20%"

Che dire della regola che incanala verso la procedura in frontiera i richiedenti che abbiano – in base alle statistiche relative alle decisioni aventi ad oggetto dei connazionali – un'aspettativa non superiore al 20% di vedersi riconosciuta una qualche forma di protezione?

Non ho alcuna competenza in materia di statistica; due osservazioni mi sembrano, però, accessibili anche ai profani.

La prima è che il criterio della probabilità statistica (quale che sia il valore percentuale prescelto come soglia) è inconciliabile con la configurazione classica del richiedente asilo.

---

14. L'art. 51, par. 2, del regolamento (UE) 2024/1348 prevede: «*la procedura di frontiera è il più breve possibile, senza tuttavia pregiudicare la completezza e l'equità dell'esame della domanda*. (...) *La durata massima della procedura di frontiera è di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda fino a quando il richiedente non ha più diritto di rimanere né è autorizzato a rimanere*. (...) *la durata stabilita* [*da ciascun Paese membro deve essere tale da garantire*] *della complessiva procedura amministrativa e giudiziaria*».

15. In realtà, tale garanzia è di fatto già preclusa a molti di loro, in seguito al progressivo ampliamento del numero di Paesi di origine qualificati come "sicuri" nella disciplina italiana. Sul punto, *cfr.* – sia pure per un rapidissimo cenno – quanto osservato al par. 4.

16. Artt. 43, par. 2, e 54 del regolamento (UE) 2024/1348.

Questi non appartiene generalmente mai alla maggioranza della popolazione del Paese da cui fugge: vittima di persecuzione è quasi sempre un membro della minoranza.

Ma se così è, ci troviamo di fronte al paradosso per cui il richiedente asilo che sia stato preceduto da quattro connazionali che abbiano chiesto protezione senza meritarla sarà soggetto a elevato rischio di detenzione e alla riduzione certa delle garanzie procedurali sulla base di un calcolo statistico che nulla ha a che fare con l'esame individualizzato della sua domanda.

Come diceva Dostoevskij: «*Due più due uguale quattro, ed è già la fine*»[17]: la razionalità matematica non sempre è applicabile ai fatti umani.

La seconda osservazione è che *un tasso del 20% è elevato*, tanto che il Parlamento europeo aveva proposto senza successo di ridurlo al 10%.

Esso finisce, così, per trattenere in frontiera non solo i richiedenti asilo che presentino domande qualificabili come "manifestamente infondate", ma anche quelli che possono nutrire concrete speranze di vedere riconosciuto il proprio bisogno di protezione[18].

Se poi si osserva che, nel caso in cui siano integrati i presupposti – previsti dal regolamento – di «*crisi e forza maggiore*»[19], potranno essere soggetti a procedura in frontiera anche i richiedenti asilo che abbiano un'aspettativa di vedersi riconosciuta la protezione pari al 50%, risulta evidente che lo scopo perseguito dal legislatore europeo sia stato quello di gestire il maggior numero di stranieri secondo moduli procedimentali caratterizzati dalla riduzione delle garanzie.

L'introduzione di un *criterio statistico di meritevolezza della pretesa* in un giudizio individuale ed *ex ante* imprevedibile nei risultati, quale quello volto all'accertamento della protezione internazionale, solleva pertanto numerose e più che giustificate preoccupazioni.

5. Perché preoccuparsi: *a*) il Patto come modello che l'Ue presenta al mondo; *b*) la "prigionia" del diritto europeo

Si potrebbe eccepire che i singoli Paesi membri avevano già mostrato di prediligere le procedure accelerate e quelle di frontiera rispetto al procedimento ordinario, e che

17. In *Memorie del sottosuolo* (Einaudi), p. 44.

18. Ciò appare tanto più evidente laddove si consideri che la determinazione percentuale si fonda su dati che registrano esclusivamente gli esiti delle decisioni di primo grado senza tenere conto delle correzioni statistiche derivanti dalle impugnazioni.

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

questa scelta era consentita dal diritto derivato europeo. Con il Patto, *la regolarità sarebbe divenuta regola*: il nuovo regolamento si limiterebbe a codificare a livello europeo una tendenza già emersa a livello di normative e prassi dei singoli Stati membri.

L'obiezione ha un indubbio fondamento di verità.

Lo dimostra la stessa esperienza italiana recente: oltre alla controversa vicenda della procedura di asilo in frontiera, vi è l'evidente progressiva erosione dell'ambito di applicazione della procedura ordinaria a favore di quella accelerata, ottenuta con la problematica inclusione nella lista dei cd. "Paesi sicuri" di un numero sempre maggiore di Stati di origine dei richiedenti asilo.

Sarebbe però sbagliato sottovalutare la portata storica della riforma recentemente approvata a livello europeo.

Ciò per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, con il Patto – che, con le sue quasi 1500 pagine di disposizioni, configura la più ampia riforma della materia a livello di diritto dell'Unione fino ad oggi approvata – le istituzioni europee presentano al mondo quello che in questo momento ritengono sia "lo *standard* europeo del diritto alla protezione internazionale".

Come gli strumenti di diritto derivato in materia di diritti sociali e diritto del lavoro sono il più eloquente manifesto di quello che riteniamo il modello europeo per tali diritti, così il Patto spiega quale sia la nostra visione del diritto d'asilo e cosa significhi in Europa applicare la Convenzione di Ginevra.

Sotto questo profilo, la riduzione delle garanzie procedurali prevista come obbligatoria nel Patto appare un arretramento incontrovertibile.

Il secondo rilievo viene dall'osservazione della natura "fossile" di alcune previsioni contenute nel diritto europeo di asilo.

Come noto, il diritto derivato dell'Unione in materia esibisce un grado di rigidità ben più elevato di quello nazionale: i numerosi tentativi di modificare la disciplina europea che hanno preceduto l'adozione del Patto ne sono chiara testimonianza.

Ma vi è di più (ed è qui la maggiore preoccupazione): in alcune materie, *riforme pressoché universalmente riconosciute come necessarie sono risultate di fatto impossibili.*

Si pensi alla questione – cruciale – della determinazione del Paese membro responsabile per l'esame della domanda di protezione internazionale.

In base a decisioni prese nel 1990, il criterio più rilevante per individuare la competenza è quello dello Stato di *primo ingresso*: tale sistema selettivo, per la sua idoneità astratta e concreta a penalizzare determinati Paesi per mere ragioni geografiche, è stato riconosciuto unanimemente come uno dei principali mali del sistema europeo di asilo.

Il Patto avrebbe dovuto servire proprio a superare l'impostazione "Dublino", individuando criteri più equi.

Dalla lettura della riforma risulta che questo obiettivo non è stato raggiunto: il regolamento "Dublino III"[20], pur formalmente abrogato, è stato nei suoi contenuti sostanziali trasfuso nel nuovo «*Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*»[21]. Per risolvere il problema dell'ingiusta individuazione delle responsabilità *ex ante*, il Patto introduce misure *ex post* di «*solidarietà obbligatoria ma flessibile*» che, pur costituendo un'indubbia novità, mostrano quanto sia limitato il margine effettivo di manovra del legislatore europeo in materia.

Il timore è che il principio dell'obbligatorietà della procedura di asilo in frontiera – e, in generale, la riduzione delle garanzie procedimentali per i richiedenti asilo –, una volta codificato nel diritto derivato dell'Unione come avvenuto con il Patto, possa risultare non più concretamente emendabile.

Con il rischio di rimanere prigionieri, oltre che di Dublino, anche della procedura di asilo in frontiera.

6. La tesi funzionalista e i tre argomenti che possono esservi contrapposti

Alla luce del discorso fin qui svolto, una domanda potrebbe legittimamente porsi.

Perché – nonostante le evidenze negative sulla procedura di asilo in frontiera di cui si è dato sinteticamente conto all'inizio – le istituzioni europee e i Paesi membri hanno ritenuto di optare comunque per una procedura così problematica?

La risposta è semplice, visto che la giustificazione del ricorso alla procedura di frontiera è stata più volte chiarita sia nei documenti preparatori al Patto che negli stessi atti di diritto derivato.

---

20. Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide ("regolamento Dublino III").

21. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. È certo vero che, come misura compensativa della confermata ineguale ripartizione delle responsabilità tra Paesi membri, è stata introdotta la solidarietà obbligatoria (e questa è senz'altro una novità del Patto), ma tale solidarietà – che, comunque, si svolgerà a valle e non a monte del processo – ha natura "flessibile". In base alle nuove misure, gli Stati membri, pur essendo tenuti a partecipare in qualche misura all'onere derivante dall'iniqua ripartizione dei richiedenti asilo, potranno scegliere tra tre tipi di solidarietà: la ricollocazione dei richiedenti asilo, contributi finanziari per progetti e misure alternative.

Alla base della riforma del sistema europeo di asilo sta il seguente assioma: la procedura di asilo in frontiera renderà il nostro sistema di gestione dell'immigrazione più efficiente, aumentando il numero di rimpatri[22].

La Commissione ha presentato la procedura congiunta di asilo e rimpatrio alle frontiere come il più importante strumento di gestione della migrazione per prevenire «ingressi e movimenti non autorizzati»: il controllo delle persone svolto alla frontiera è – ad avviso dell'Istituzione europea – quello più efficace al fine di limitare gli ingressi.

La tesi, pur presentata come infalsificabile, si presta a numerose contro-obiezioni.

Mi limiterò a indicarne tre.

1) In primo luogo, a dubitare della concreta possibilità di trattare in frontiera un elevato numero di domande sono i principali Paesi membri che saranno tenuti ad applicare in modo generalizzato tale procedimento.

Per convincersene è sufficiente leggere la comunicazione adottata nel novembre 2020 da Italia, Spagna, Grecia e Malta, a seguito della presentazione delle proposte da parte della Commissione europea nel settembre dello stesso anno[23].

Con tale comunicato congiunto, questi Paesi avevano dubitato (ancor prima che della desiderabilità) della stessa *fattibilità* di una procedura di trattamento generalizzato delle domande di protezione in frontiera. Queste le osservazioni:

«*Il principio delle procedure obbligatorie alla frontiera deve essere rivisto. Nonostante le eccezioni previste nella proposta* [della Commissione]*, in pratica il testo si avvicina a un'applicazione generalizzata di questa regola, che finirebbe per ostacolare il rispetto delle scadenze e condurrebbe a effetti opposti a quelli auspicati.*

L'applicazione o meno delle procedure di frontiera, nonché le categorie di persone a cui tali procedure dovrebbero applicarsi, dovrebbero rimanere una prerogativa degli Stati membri, che sono nella posizione migliore per decidere se una procedura è fattibile date le loro circostanze specifiche.

Inoltre, sebbene la proposta della Commissione non preveda esplicitamente questa possibilità, occorre essere sicuri che la regolamentazione definitiva delle procedure

22. Al fine di assicurare l'efficienza del nuovo sistema, con il Patto viene introdotto anche un «*Regolamento sul rimpatrio in frontiera*», il regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401349). Tale Regolamento è stato approvato con un atto separato rispetto al regolamento procedure, dal momento che solo il regolamento relativo alla procedura di rimpatrio alla frontiera rientra nell'*acquis* di Schengen e ha, quindi, un diverso campo di applicazione geografica rispetto al regolamento procedure.

23. *New Pact on Migration and Asylum: Comments by Greece, Italy, Malta and Spain*", comunicazione del novembre 2020 (www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf).

alla frontiera non apra la strada a effetti indesiderati. La creazione di grandi centri chiusi alle frontiere esterne non è accettabile. La gestione dell'asilo deve rispettare pienamente i diritti umani e i diritti dei richiedenti asilo, che devono riflettersi nella regolamentazione delle relative procedure».

La comunicazione non può essere derubricata a lamentela degli inefficienti Paesi del Mediterraneo. La stessa Germania, nel 2023, ha trattato le domande di protezione provenienti da Paesi con un tasso di accoglimento inferiore al 5% in tempi molto più lunghi di quelli che sono imposti come non superabili dal Patto[24]. Eppure, sono anni che la Germania cerca, con misure legislative e organizzative, di ridurre al minimo la durata della procedura amministrativa e giudiziaria.

Il fatto è che il tempo per istruire e decidere una domanda non è infinitamente comprimibile: vi è un'unità minima di durata del procedimento (variabile da caso a caso) al di sotto della quale, per quanto efficiente, chi è chiamato a decidere non è in grado di farlo garantendo «*l'effettività delle norme sostanziali e delle garanzie processuali riconosciute al richiedente dal diritto dell'Unione*»[25].

Tale tempo minimo ben può essere qualificato come «bene della vita»[26]: al di sotto di tale durata minima – non identificabile *a priori* – maggiore rapidità (nel redigere un provvedimento amministrativo, una decisione giudiziaria o un ricorso) si traduce in una minore qualità e in un conseguente margine di errore più elevato.

La stessa Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare che il «*principio di durata ragionevole del processo* (...) *se è diretto a disporre che il processo stesso non si protragga oltre certi limiti temporali, assicura anche che esso duri per il tempo necessario a consentire un adeguato spiegamento del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa*»[27].

Ed ecco la prima obiezione alla pretesa efficienza della scelta fatta a livello dell'Unione: se autorità amministrative e giudiziarie non rinunceranno a una decisione che garantisca l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto di ciascuna domanda in frontiera, il brevissimo termine di *dodici settimane* imposto dal Patto per la conclusione della procedura amministrativa e giudiziaria in frontiera non sarà

24. Dati estremamente interessanti sulla durata delle procedure amministrative e giudiziarie in Germania, con riferimento alle domande di protezione internazionale relative a Paesi con tasso di accoglimento inferiore al 5% per l'anno 2023, sono reperibili sul sito del Parlamento tedesco: https://dserver.bundestag.de/btd/20/099/2009933.pdf.

25. Cgue, C-564/18, 19 marzo 2020, *LH*.

26. M.A. Sandulli, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Federalismi*, n. 18/2014 (www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27472).

27. Corte costituzionale, 23 luglio 2010, n. 281.

generalmente sufficiente, con il conseguente diritto del richiedente asilo all'ingresso nel territorio dello Stato[28].

Se questo accadrà, il livello di fiducia tra i Paesi membri non potrà che subirne un ulteriore contraccolpo: era dunque preferibile optare per un modello procedurale che, ancor prima che più garantista, consentisse alle autorità chiamate a decidere le domande di asilo di rispettare l'impegnativo mandato di individuare, con il minor margine di errore possibile, le persone bisognose di protezione.

2) Traggo la seconda obiezione da un libro pubblicato di recente: *Come funziona davvero l'immigrazione. Una guida – basata sui fatti – alla questione politica più controversa*[29].

Secondo Hein de Haas, uno dei più autorevoli studiosi dei fenomeni migratori, i risultati di indagini effettuate in diversi continenti ci dicono che la costruzione di muri e il rafforzamento delle frontiere esterne non diminuiscono gli arrivi, ma aumentano esponenzialmente tanto i costi e i rischi del viaggio per gli stranieri, quanto le risorse pubbliche che vengono destinate al controllo dei confini.

L'autore chiarisce che egli non intende sostenere che l'immigrazione non possa avere effetti negativi per le fasce più vulnerabili della popolazione, ma che esistono ragioni per ritenere, da un lato, che la via del "sigillamento" delle frontiere non sia la soluzione, dall'altro, che gli investimenti sempre più consistenti destinati al controllo dei confini potrebbero essere più efficacemente utilizzati per la soluzione di problemi interni che spesso sono alla base dell'immigrazione verso un determinato Paese[30].

Ritengo che simili tesi dovrebbero indurre a riflettere se la direzione che l'Unione europea ha assunto con il Patto porterà effettivamente ai cittadini europei i benefici che da essa le istituzioni si attendono.

---

28. Art. 51, par. 2, regolamento procedure.
Già oggi un rilevantissimo numero di procedure accelerate "saltano", con concessione al ricorrente della sospensione automatica, proprio per l'impossibilità per le autorità amministrative di svolgere l'esame nei brevi termini attualmente previsti dalla normativa. Fondamentale per chiarire gli effetti del mancato rispetto dei termini per la procedura accelerata da parte dell'amministrazione, la sentenza delle sezioni unite del 9 aprile 2024, n. 11399. Per un commento a tale rilevantissima sentenza, si rinvia a U. Castagnini e M. Sturiale, *Procedure accelerate e mancato rispetto dei termini: intervengono le Sezioni Unite*, in *Questione giustizia online*, 21 maggio 2024 (www.questionegiustizia.it/articolo/procedure-accelerate-ssuu).

29. *Cfr*. H. de Haas, *How Migration Really Works. A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics*, Penguin, Londra, 2023, part. pp. 326 ss., ove viene dato conto delle ricerche che sconfessano l'idea che le restrizioni alla frontiera riducano l'immigrazione e vengono messi in luce i costi crescenti di tali politiche di contenimento.

30. Per soluzioni che potrebbero servire a ridurre l'immigrazione, al contempo migliorando la vita delle persone, *cfr*. sempre H. de Haas, *op. ult. cit.*, pp. 358 ss.

3) Vengo all'ultima obiezione.

Essa si fonda sulla seguente considerazione: nel momento in cui qualifica un fatto come lecito, anzi doveroso, l'ordinamento giuridico non compie un'operazione neutra nella formazione delle coscienze, ma partecipa alla costruzione del nostro sistema valoriale.

Applicato al caso che ci occupa, ciò significa che, nel momento in cui il Patto ci dice che i richiedenti asilo possono essere trattenuti in frontiera al fine della verifica del loro diritto all'ingresso, ci viene detto che ciò che sarebbe inimmaginabile lo Stato facesse a noi – e cioè detenerci in assenza di un illecito e, addirittura, per l'esercizio di un diritto – è giusto che accada ad altri.

Vengono così elevate dentro ciascuno di noi – per il tramite di simili norme – quelle che, con un'espressione che mi sembra felice, sono state chiamate «*frontiere morali*». Vale a dire, «*linee simboliche di separazione che collocano alcuni gruppi al di fuori dei margini in cui ci sentiamo obbligati ad applicare norme morali e di giustizia*»[31].

La frontiera morale alimenta a sua volta il bisogno di frontiera fisica.

Per uscire da tale spirale, l'unica via è riaffermare la libertà personale come inviolabile per tutti, salvo casi del tutto eccezionali e al di fuori di ogni logica funzionalista.

7. Conclusioni

Il 14 novembre 1938, il *New York Times* riportava la seguente situazione[32]:

«*Scene patetiche sono state riportate oggi dalla frontiera tedesca dove gruppi di ebrei, cercando di lasciare il Reich, letteralmente si sono messi in ginocchio implorando agli ufficiali dei Paesi Bassi di lasciarli passare.*

Le guardie di frontiera dei Paesi Bassi sono state raddoppiate e ordini rigidi sono stati dati di prevenire ogni invasione di rifugiati».

31. D. Buraschi e M.J. Aguilar-Idáñez, *Fronteras morales: la construcción psicosocial de la indiferencia frente al racismo*, in Ángeles Solanes Corella (a cura di), *Dinámicas racistas y prácticas discriminatorias. La realidad en España, Francia, Italia, Dinamarca y Finlandia*, Aranzadi (Thomson Reuters), Cizur Menor (Navarra)-Madrid-Barcellona, 2022, pp. 89-110. *Cfr.* anche S. Opotow, *Moral Exclusion and Injustice*, in *Journal of Social Issues*, vol. 46, n. 1/1990, pp. 1-20; K.S. Wahrer - C.J. Najdowski - J.V. Passarelli, *Effects of dehumanization and disgust-eliciting language on attitudes toward immigration: a sentiment analysis of Twitter data*, in *Psychiatry, Psychology and Law*, 14 marzo 2024, pp. 1-26 (www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13218719.2023.2296484).

32. www.nytimes.com/1938/11/14/archives/jews-on-knees-beg-netherlands-entry-implore-admission-at-border-but.html.

Proviamo a immaginare cosa succederebbe oggi.

Immaginiamo che la Germania, oltre a perseguitare gli ebrei, si trovasse in una situazione economica molto difficile, tale da impedire alla generalità della popolazione di assicurarsi condizioni dignitose di vita.

Se le persone discriminate per motivi religiosi fossero state precedute, nella loro richiesta di asilo, da numerosi tedeschi privi di un bisogno di protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra, il rischio di essere bloccati in una procedura di frontiera sarebbe stato elevato: se per ogni ebreo in cerca di protezione vi fossero stati quattro tedeschi in fuga per altri motivi, i dati statistici avrebbero potuto rimanere al di sotto della soglia necessaria a garantire l'accesso alla procedura ordinaria di protezione internazionale.

E se poi quei tedeschi privi di effettivo bisogno di protezione avessero dichiarato di essere ebrei, al fine di aumentare le proprie probabilità di trovare accoglienza, il sospetto dell'abuso sarebbe calato indistintamente su tutte le persone provenienti dalla Germania e avrebbe reso tutt'altro che semplice l'accertamento della fondatezza di ciascuna domanda di protezione internazionale.

La situazione avrebbe potuto complicarsi ulteriormente se un certo numero di richiedenti asilo effettivamente rientranti nella definizione di «rifugiati», arrivati alle frontiere europee, avesse ritenuto di dichiarare quanto Hannah Arendt ci ricorda fu la posizione di molti ebrei nei Paesi di accoglienza[33]:

«*dichiaravamo di essere partiti di nostra spontanea volontà alla volta di un Paese liberamente scelto rifiutando di ammettere che la nostra situazione avesse nulla a che vedere con i "cosiddetti problemi ebraici". Sì, eravamo "immigranti", o "nuovi arrivati", che avevano lasciato il proprio Paese* (...) *per ragioni puramente economiche.*

Volevamo ricostruire le nostre vite, questo era tutto».

A distanza di decenni, queste frasi sono ancora vere per molti rifugiati.

Numerosi stranieri che arrivano alle frontiere pensano che saranno ricevuti con maggiore benevolenza se dichiarano di avere le competenze richieste dal mercato del lavoro europeo e l'intenzione di intraprendere un'attività lavorativa, anziché manifestare – come pure corrisponderebbe al vero – che nei loro Paesi di origine non era per loro più possibile rimanere. Spiegare a queste persone quale delle loro molteplici identità – quella di persone di buona volontà pronte a lavorare e quella di individui bisognosi di protezione – è pertinente nell'ambito di una procedura di autorizzazione al soggiorno richiede tempo e la costruzione di una relazione di fiducia, beni di fatto disponibili in misura limitatissima nelle procedure in frontiera.

33. H. Arendt, *Noi rifugiati*, Torino, Einaudi, 2022, p. 4.

E, comunque, a fronte di dichiarazioni come quelle sopra indicate, la via segnata dal Patto non è nemmeno quella dell'ammissione alla procedura di protezione internazionale in frontiera, ma quella del rimpatrio immediato.

Le numerose variabili di "reazioni umane" appena richiamate inducono a concludere che, a fronte della complessità di ogni accertamento in materia di protezione, il diritto all'ingresso come conseguenza della domanda di asilo sia l'unica effettiva garanzia.

Se poi dalla prospettiva dei richiedenti asilo, ci spostiamo a quella delle autorità di pubblica sicurezza, ulteriori indicazioni contrarie all'opportunità della gestione in frontiera delle domande di asilo vengono in rilievo.

Quale messaggio ricevono, infatti, le autorità di frontiera dal Patto?

Che l'Europa chiede loro una maggiore efficienza nell'esecuzione dei rimpatri.

Ora, vi è da credere che l'importanza assegnata a tale obiettivo non sia priva di rilievo nelle violazioni dei diritti umani e nei gravissimi incidenti sinteticamente richiamati in apertura.

Se, infatti, il messaggio giornaliero che viene dato alle autorità di frontiera è quello di raggiungere il "*maggior numero possibile di espulsioni*", perché l'Unione europea e il singolo Paese membro le contano una ad una per verificare la capacità di gestire con efficienza gli stranieri e di ridurne il numero, nessuna norma riuscirà a evitare che alle autorità chiamate ad applicare la legge arrivi l'obiettivo chiaramente sotteso all'intero sistema.

E ciò a maggior ragione se il mandato proviene direttamente dal Patto che, come si è visto, pur richiamando l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali, trova la sua origine in un fine chiaro: prevenire «ingressi e movimenti non autorizzati».

A fronte di mandati contraddittori, quali quello di "respingere tutelando", l'autorità chiamata ad applicare la legge ben potrà essere indotta a selezionare il "mandato prevalente" che oggi il Patto chiarisce essere quello della restrizione dell'immigrazione.

Come è stato osservato, spesso la commissione di gravi illeciti è stata resa possibile dalla tendenza dell'essere umano a compiere "bene" il lavoro che gli viene assegnato[34].

34. H. Arendt, *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Feltrinelli, Milano, 2004. Per osservazioni relative all'importanza del mandato e al rischio di mandati contraddittori, in relazione alla realtà contemporanea, vedi le illuminanti considerazioni – sia pure con riferimento ai servizi sociali – di B. Zacka, *When the State meets the Street, Public Service and Moral Agency*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2017.

Ma se così è, per assicurare che episodi come quelli ricordati non avvengano più non è sufficiente modificare qualche disposizione, ma è necessario ristabilire la gerarchia dei fini.

Il che significa – almeno per l'Europa – non un "nuovo inizio", come è stato detto volersi fare con il Patto, ma *tornare effettivamente all'inizio*.

A quando l'Europa, nel 1999, nell'indicare la strada della futura evoluzione del sistema europeo in materia di asilo, affermava solennemente che «*L'obiettivo è un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo* status *dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà*»[35].

Ribadire ad ogni livello la precedenza assiologica di tale obiettivo sugli altri è l'unico modo per assicurare che il rispetto dei diritti fondamentali si realizzi anche alle frontiere d'Europa.

35. Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, *Conclusioni* della Presidenza.

The Belgian situation: the non-execution of judicial decisions by the State of Belgium on asylum matters

di *Isma Belaïd*

In Belgium, since 2020, State authorities such as the Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers and the Secretariat of State for Asylum and Migration have failed to execute thousands of court decisions imposing them to grant material assistance to asylum seekers and refugees pending the review of their application. Invested with the matter, the European Court of Human Rights highlighted the systemic deficiency of the Belgian authorities in failing to execute enforceable court decisions aimed at protecting human dignity. The case of Belgium shows how a crisis of reception can quickly pave the way to a crisis of the rule of law.

1. Introduction / **2.** Who is Who? And Who does what? / **3.** The Crisis / **4.** Disputes, litigation, procedures / **5.** Not a crisis of reception, but a crisis of the rule of law

1. Introduction

Ladies and gentlemen, Dear colleagues,

First of all, I am very honored to be here with you to speak on behalf of the *Association Syndicale des Magistrats* (ASM) on a subject that we have concerned about in recent years, namely the non-execution of judicial decisions by the State of Belgium on asylum matters.

For those who do not know us, the ASM is a non-profit organization, founded in the 1970's, composed of Belgian judges and members of the public prosecution. Our organization is a founding member of MEDEL.

Our organization aims to promote the proper functioning of justice and the rule of law, in Belgium and abroad, the protection and defense of human rights and

fundamental freedoms, in particular the right to a fair trial and access to the law and individual rights.

I will focus my presentation on the difficulties in Belgium with regard to the reception of asylum seekers.

I will articulate my presentation as follows:

– first, I will briefly the institutions taking part in an asylum application; in other words: who is who? and who does what?

– secondly, and that will be the heart of my presentation, I will explain the impact of the so-called '*reception crisis*' or '*asylum crisis*' on the Belgian courts and the rule of law in Belgium.

2. Who is Who? And Who does what?

In Belgium, an asylum seeker first has to file his application with an administration, the Immigration Office (*Office des étrangers*). If deemed admissible, the application is examined by another administrative authority, the "office of the commissioner general for refugees and stateless persons" (*Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides* – CGRA), which decides to grant asylum or not.

In case of refusal, an appeal is open before an administrative court, the "The Council for alien law litigation" (*Conseil du Contentieux des étrangers* – CCE).

In accordance with EU-law, during the exam of his application, the applicant has a right to reception which ensures a dignified standard of living.

He must be granted material support (accommodation, medical assistance, legal aid, etc).

Under domestic law, those rights are granted to him by the Law of 12 January 2007 on the reception conditions of applicants for international protection and certain other categories of aliens (the '*reception Law*').

This law transposes into Belgian law the (Reception condition) Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection.

The law has created an agency that has legal personality, namely the Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers, or in short FEDASIL. This agency is under the responsibility of the Secretary of State for Asylum and Migration.

FEDASIL, together with its partners[1], has the obligation to provide material reception conditions as soon as the asylum application is submitted. This material assistance is normally due for the entire duration of the asylum procedure.

3. The Crisis

In recent years, with the increase in the number of asylum seekers, FEDASIL has no longer been able to fulfil its obligations[2].

For example, since January 2022, applicants for which no material assistance is available on the date of their asylum application have to register on an online waiting list and must live on the streets during the duration of their procedure[3].

In October 2022, women and children were also forced to sleep outside[4].

The non-profit sector, which is very active on the field, makes up as it can for the shortcomings of the State, but cannot compensate all the latter's failings, especially regarding accommodation.

4. Disputes, litigation, procedures

This situation, which is no less than a humanitarian disaster, forced the asylum seekers to turn to the courts to compel FEDASIL to fulfil its obligations with regard to material assistance.

This led to an overwhelming number of legal disputes.

Here are a few examples:

1) Individual urgent actions before the (French speaking) Labour Court of Brussels (*Tribunal du travail francophone de Bruxelles*).

The purpose of these actions is to compel FEDASIL to provide the material assistance required by law and international legislation, possibly with penalties.

1. Public Centre for Social Action (CPAS) and various non-governmental organisations (NGOs).

2. After the previous "crisis" of 2015, the Belgian government had hastily shut down reception centers which diminished the number of available beds.

3. www.fedasil.be/fr/liste-dattente-ca.

4. www.rtbf.be/article/des-familles-et-des-enfants-contraints-de-dormir-en-rue-la-crise-de-l-accueil-en-belgique-franchit-un-nouveau-cap-11085098.

There are two types of urgent actions:

a) an adversarial urgent procedure («*en référé*»)

b) a unilateral procedure of extreme urgency (unilateral, i.e. in the absence of Fedasil before the President of the Court)

2) An ordinary procedure on the merits before the Labour Court.

These actions seek recognition of the responsibility of FEDASIL and of the State of Belgium and to obtain damages.

The (French speaking) Labour Court of Brussels thus had to deal with an extremely important number of cases.

The few numbers that I will give you illustrate the extent that this cases have taken. This increase in the number of cases destabilizes and drowns this court.

Thus:

The number of extreme urgency proceedings before the (French speaking) Labour Court of Brussels between 2014 and 2019 (5 years) , was of 361 appeals.

For the years 2020 to 2023, i.e. a shorter period of 3 years, the total reached 799.

In 2019, the (French speaking) Labour Court of Brussels had received 49 unilateral procedure requests in extreme urgency. The number of cases was therefore quite small.

In 2020, this number rose to 1.249 and even reached 6.706 requests in 2022 and 2.651 in 2023.

In May 2022, that court published a press release on its website to alert on this situation[5]. The press release specifies that in such procedures, FEDASIL does not challenge the application and merely invokes the saturation of its reception network.

Last year, FEDASIL was fined by the court for abuse of defense. It should be noted that the sentencing of a party to such a fine is extremely rare in Belgian judicial law.

The Labour Court of Appeal of Brussels notes:

"*FEDASIL commits an obvious procedural abuse by obliging applicants for international protection to take legal action while the holding of a trial was clearly not justified on any serious or reasonable grounds, as the individual right claimed in court is not disputed. The gravity of the conduct and the proportionality of the fine must be assessed taking into account aggravating circumstances, such as the particular vulnerability of the applicants and the disruption of the public service of*

5. www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/902.

justice caused by the number of similar cases and the urgency in which they are to be dealt with"[6].

In 90% of cases, the asylum seeker obtains a decision ordering FEDASIL to fulfil its obligations.

No appeal is lodged against these judicial decisions, which become enforceable, but remain in many cases without any follow-up.

Since 2020, thousands of court decisions, mostly taken in extreme urgency (on unilateral request) have remained without execution by the state.

As a result of the non-execution of the decisions, hundreds of applicants then turned to the European Court of Human Rights.

In view of the gravity of the situation, the European Court of Human Rights has issued hundreds of interim measures requiring the State of Belgium to execute the decisions of the (French speaking) Labour Court of Brussels for each applicant, and to provide them with accommodation and material assistance to meet their basic needs for the duration of the proceedings before the Court.

On 18 July 2023, in the case *Camara against Belgium*, the European Court of Human Rights delivered a very strong judgment against the State of Belgium.

It notes that the Belgian authorities have shown a *systemic deficiency* by failing to execute enforceable court decisions aimed at protecting human dignity[7].

The Court further notes that that systemic failure has had a significant impact on the functioning of a national court and on the functioning of the Court itself.

It found a violation of Article 6 of the European Convention on Human Rights, because "*the Belgian authorities did not 'simply' delay but rather manifested a characterised refusal to comply with the injunctions of the domestic court which infringed the very substance of the right protected by Article 6 § 1 of the Convention*"[8].

One might think that such a sentence would change the situation.

However, the feedback we had from the activities of the Labour Court of Brussels at the beginning of this year predict that the situation will hardly improve this year.

---

6. Labour Court of Appeal of Brussels, 25.05.2023, *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n°2023/37, p. 1710.

7. European Court of Human Rights, 18.7.2023, *Camara v. Belgium*, 49255/22, n° 118, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-225884%22]}.

8. *Ibidem*, n° 121.

Failure to comply with the reception obligation has also led to other procedures.

3) Several actions of collective interest for interim measures and on the merits before ordinary civil courts.

These proceedings, introduced by the French and German-speaking Bar, resulted in decisions recognizing the responsibility of the State of Belgium and FEDASIL for the systemic violation of European Union law in the reception of asylum seekers.

These decisions refused the ground of *force majeure* invoked by the State of Belgium.

The State of Belgium and FEDASIL were sentenced to put on end to these systemic violation on pain of periodic penalty payment.

In 2023, the French-speaking Civil Court of Brussels (4th Chamber) has sentenced:

"*the State of Belgium and the Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers jointly and severally liable to put an end to the systemic violation of EU law on reception and to take the necessary measures to enable, without delay, all applicants for international protection to receive material assistance in accordance with Article 6 of the Law of 12 January 2007 on the reception of asylum seekers and certain other categories of aliens; on pain of a penalty payment of EUR 10,000 for each day, from the date of service of the judgment, where at least one person wishing to implement his right to reception will have been refused the benefit of that material aid while he was entitled to it, with a maximum of EUR 2,000,000*"[9].

4) Claim of periodic penalty payments before the judge of seizure (*juge des saisies*).

As with the decisions of the French-speaking Labour Court of Brussels, the decisions rendered following actions of collective interest before ordinary civil courts have not been enforced either.

The periodic penalty payments reached an amount of several million euros[10].

Theses cases went to the judge of seizure – the judge of the enforcement of civil judgments – to enforce some of the periodic penalty payments.

For one of these decisions, the authorized periodic penalty payments reached an amount of 2.9 million euros[11].

---

9. French-speaking Civil Court of Brussels, 4th Chamber, 29.06.2023, *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n° 2023/37, p. 1720.

10. www.rtbf.be/article/crise-de-laccueil-les-astreintes-imposees-a-fedasil-grimpent-a-2785-millions-deuros-11160757.

11. www.brusselstimes.com/907275/ngos-allowed-to-seize-e2-9-million-from-fedasil-for-failure-to-shelter-asylum-seekers.

However, it should be mentioned that these amounts are difficult to recover since most of the State's assets cannot be seized under Belgian law[12].

5) The justices of the peace (*Juge de paix*) – application for expulsion without title or right.

The procedures that take place before the justices of the peace are also worth mentioning. They are local judges competent in matters of lease and occupation of buildings without title or right.

The lack of material assistance provided by the State gave rise to occupations without title or right.

In one of these cases, the justice of the peace sentenced the State and FEDASIL to pay the bills for water and electricity consumption[13].

6) Council of State.

To be completely complete, I should also mention that last September, the Council of State, the highest administrative court in Belgium, has annulled an illegal order by the Secretary of State for Asylum and Migration.

The Secretary of State had decided to refuse the right to material assistance to single men who applied for asylum or international protection.

The Council of State found this instruction to be illegal as the benefit of material assistance applies to all asylum seekers according to the law:

"*Article 3 of the above-mentioned Law of 12 January 2007 provides that 'everyone' seeking asylum is entitled to a reception to enable him or her to lead a life in conformity accordance with human dignity, that 'reception' means material aid granted in accordance with 'this Law or social assistance granted by public social action centres in accordance with the Act of 8 July 1976 on public social action centres'. Article 6(1) of the same Law provides that the benefit of material assistance shall apply to 'any' asylum seeker from the time of submission of his application for asylum and shall have effect throughout the asylum procedure.*

The law of 12 January 2007 does not allow the opposing party to deny the right to reception to a category of asylum seekers, constituted by single men, in order to resolve the difficulties with which it indicates to be confronted"[14].

12. www.justice-en-ligne.be/Le-recouvrement-force-des-1771.

13. www.lesoir.be/532546/article/2023-08-22/squat-rue-de-la-loi-la-justice-condamne-letat-belge-et-fedasil-qui-feront-appel.

14. Council of State of Belgium, 15.09.2023, n° 257.300, www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=257300.

Immediately after that decision, the Secretary of State for Asylum and Migration announced on X (ex-Twitter) that her policies would not change notwithstanding the ruling by the Council of State[15].

5. Not a crisis of reception, but a crisis of the rule of law

As you will have understood, the situation in Belgium is such that we may dare to speak of a crisis of the rule of law, because the State refrains from respecting the law and the judicial decisions that apply the law[16].

This has led to many outraged reactions in the academic world[17] and the associative world[18] – the *Association Syndicale des Magistrats* (ASM) has reacted many times on this subject, especially on the Day of Justice that takes place every year on 20th March[19].

The bars together with several organizations even organized a symbolic funeral for the rule of law[20].

Even the workers of FEDASIL have expressed their discontent in the press, complaining that this persistent situation has an impact on their working conditions. They also feel ashamed that they are not given the means to do their job properly at the service of asylum seekers[21].

---

15. https://www.lesoir.be/536994/article/2023-09-13/malgre-larret-du-conseil-detat-nicole-de-moor-maintient-sa-position-de-ne-pas.

16. M. Doutrepont, « *Quand on veut, on peut ». La feinte impuissance du gouvernement face à la « crise » de l'accueil : analyse d'une énième condamnation de l'État belge restée lettre morte*, *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n° 2023/37, p. 1731 ; H. Crokart and V. Van Der Plancke, «*Faire respecter le droit d'asile?: des avocat.e.s contre l'Exécutif renégat*», *Revue Politique*, juin 2023, www.revuepolitique.be/faire-respecter-le-droit-dasile-des-avocat%c2%b7es-contre-lexecutif-renegat/; O. Moreno, « *Les critères fixant l'état de droit retenus par la Commission de Venise : la Belgique est dans le collimateur !* », *Justine*, 2023/63, p.15, https://asm-be.be/wp-content/uploads/2023/03/Justine-63-Mars-2023-compresse.pdf.

17. www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants

18. www.myria.be/fr/evolutions/crise-de-laccueil-8-institutions-de-defense-des-droits-humains-invitent-leurope-et-les-nations-unies-a-examiner-les-violations-de-droits-humains.

19. www.youtube.com/watch?v=ubL7ZLPp0WY&t=1538s; https://66jours.be/#2.

20. www.lesoir.be/480638/article/2022-12-01/crise-de-laccueil-des-avocats-enterrent-letat-de-droit-belge; www.rtbf.be/article/asile-des-avocats-font-part-symboliquement-du-deces-de-letat-de-droit-au-ministre-de-la-justice-11115288; https://asm-be.be/2022/crise-daccueil/.

21. www.lesoir.be/571775/article/2024-03-01/asile-et-migration-jai-honte-de-dire-que-je-travaille-pour-fedasil.

Yet another consequence of this dramatic situation can be found in judicial decisions from the Netherlands that refuse to apply the principle of mutual trust in asylum matters, considering that Belgium does not respect the rule of law.

On 12 December 2023, the Court of The Hague refused to apply the principle of inter-State mutual trust regarding Belgium because of the lack of reception places and the lack of an effective remedy, following the failure to comply with the judicial decisions issued by the Labour Court, for unmarried, adult and non-vulnerable male asylum seekers[22].

The European Commission's report on the rule of law in Europe devotes a few lines to this. The report talks about "concerns"[23], which is a far too meek way to describe the situation.

We may conclude with a non-optimistic thought: Belgium has gone very far in undermining the fundamental rights of asylum seekers. Should we fear the next regression?

22. Court of Den Haag, 12 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19965, https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:19965&showbutton=true&keyword=dublin&idx=51.

23. European Commission, *2023 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Belgium*, july 2023, SWD(2023) 801 final, p. 25, https://commission.europa.eu/document/download/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_en?filename=7_1_52566_coun_chap_belgium_en.pdf.

Il caso del Belgio: la non esecuzione delle sentenze in materia di asilo da parte dello Stato*

di *Isma Belaïd*

In Belgio, dal 2020, autorità statali come l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il Segretariato di Stato per l'asilo e l'immigrazione non hanno dato esecuzione a migliaia di decisioni giudiziarie che imponevano loro di fornire assistenza materiale ai richiedenti asilo e ai rifugiati in attesa dell'esame della loro domanda. Investita della questione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato la carenza sistemica delle autorità belghe nel non dare esecuzione a tali sentenze, volte a proteggere la dignità umana. Il caso del Belgio mostra come una crisi dell'accoglienza possa rapidamente aprire la strada a una crisi dello Stato di diritto.

1. Introduzione / **2.** Chi è chi? E chi fa cosa? / **3.** La crisi / **4.** Controversie, cause, procedure / **5.** Non una crisi dell'accoglienza, ma una crisi dello Stato di diritto

1. Introduzione

Signore e signori, cari colleghi,

innanzitutto, sono onorata di essere qui con voi, in rappresentanza della *Association Syndicale des Magistrats* (ASM), a parlare di un argomento che negli ultimi anni è stato per noi fonte di preoccupazione, ovvero la mancata esecuzione da parte dello Stato del Belgio delle sentenze in materia di asilo.

Per coloro che non ci conoscono, l'ASM è un'organizzazione senza scopo di lucro, fondata negli anni settanta e composta da giudici e pubblici ministeri belgi. La nostra organizzazione è membro fondatore di MEDEL.

* Traduzione dall'inglese a cura di Sara Cocchi, avvocata in Firenze, consulente UE e OCSE.

Lo scopo dell'associazione è promuovere il corretto funzionamento della giustizia e lo Stato di diritto, in Belgio e altrove, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in particolare del diritto al giusto processo e all'accesso alla giustizia, nonché dei diritti individuali.

Questa mia presentazione si concentrerà sulle difficoltà verificatesi in Belgio in relazione all'accoglienza dei richiedenti asilo, e sarà articolata come segue.

– In primo luogo, descriverò brevemente le istituzioni coinvolte da una richiesta di asilo; in altre parole, chi è chi? E chi fa cosa?

– Successivamente – e questo sarà il cuore della mia presentazione – illustrerò l'impatto della cd. "crisi dell'accoglienza" o "crisi dell'asilo" sul sistema giudiziario e sullo Stato di diritto in Belgio.

2. Chi è chi? E chi fa cosa?

In Belgio, un richiedente asilo deve in primo luogo inoltrare la propria domanda all'ufficio competente, l'Ufficio immigrazione (*Office des étrangers*). Se ritenuta ammissibile, essa è esaminata da un'altra autorità amministrativa, l'Ufficio del commissario generale per i rifugiati e gli apolidi (*Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides* – CGRA), che decide se concedere o meno l'asilo.

Qualora la domanda venga respinta, è possibile proporre appello dinanzi a un tribunale amministrativo, il Consiglio per il contenzioso sul diritto degli stranieri (*Conseil du Contentieux des étrangers* – CCE).

In linea con il diritto dell'Ue, pendente l'esame di questa domanda, il richiedente ha diritto a un'accoglienza che garantisca uno *standard* di vita dignitoso. Al richiedente asilo deve essere inoltre assicurato supporto materiale (alloggio, assistenza medica e legale, etc.).

A livello di normativa nazionale, questi diritti sono garantiti dalla legge del 12 gennaio 2007 sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e altre categorie di stranieri (cd. "legge sull'accoglienza").

Questa legge recepisce la direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che definisce gli *standard* per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

La legge suddetta ha istituito un'agenzia, sotto la responsabilità del Segretario di Stato per l'asilo e l'immigrazione, dotata di personalità giuridica, chiamata Agenzia per l'accoglienza dei rifugiati (FEDASIL). Con i propri *partner*[1], non appena la richiesta di

1. Il *Centre public d'action sociale* (CPAS) e varie altre organizzazioni non governative.

asilo viene inoltrata, FEDASIL ha l'obbligo di predisporre le condizioni per l'assistenza materiale, che di norma è erogata per l'intera durata del procedimento di asilo.

3. La crisi

Negli ultimi anni, con l'aumento dei richiedenti asilo, FEDASIL non è stata più in grado di adempiere i propri obblighi[2].

Ad esempio, dal gennaio 2022, i richiedenti che non hanno potuto avere la disponibilità dell'assistenza materiale alla data della loro richiesta di asilo devono registrarsi in una lista d'attesa *online* e sono costretti a vivere per strada per l'intera durata della procedura che li riguarda[3].

Nell'ottobre 2022, anche le donne e i bambini sono stati costretti a dormire per strada[4].

Il settore *non-profit*, molto attivo, sopperisce come può alle mancanze dello Stato, ma non riesce a compensarne tutte le insufficienze, specialmente per quanto riguarda la disponibilità di alloggi.

4. Controversie, cause, procedure

Questa situazione, un vero e proprio disastro umanitario, ha portato i richiedenti asilo a rivolgersi alle corti per costringere FEDASIL ad adempiere i propri obblighi relativi all'assistenza materiale.

Ciò ha dato luogo a un incredibile numero di cause.

Ecco alcuni esempi.

1. *Procedimenti d'urgenza individuali dinanzi al Tribunale del lavoro francofono di Bruxelles (*Tribunal du travail francophone de Bruxelles*)*: l'obiettivo di questi procedimenti è obbligare FEDASIL a fornire l'assistenza materiale prevista dalla legge e dalle norme internazionali, anche mediante la previsione di sanzioni.

Ci sono due tipi di procedimenti d'urgenza:

a. procedimento d'urgenza in contraddittorio ("*en référé*");

2. A seguito della precedente "crisi" del 2015, il Governo belga aveva chiuso in fretta e furia i centri di accoglienza, diminuendo in tal modo i posti letto disponibili.

3. www.fedasil.be/fr/liste-dattente-ca.

4. www.rtbf.be/article/des-familles-et-des-enfants-contraints-de-dormir-en-rue-la-crise-de-l-accueil-en-belgique-franchit-un-nouveau-cap-11085098.

b. procedimento di estrema urgenza senza contraddittorio (ovvero senza la presenza di FEDASIL di fronte al presidente del tribunale).

2. *Procedimento ordinario di merito presso il Tribunale del lavoro*: tale procedimento è finalizzato al riconoscimento della responsabilità di FEDASIL e dello Stato del Belgio e all'ottenimento dei danni conseguenti. Il Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles ha avuto così da gestire un numero notevole di casi.

I pochi numeri che vi darò chiariscono la portata di questi procedimenti. Un simile aumento di casi comporta la destabilizzazione di questo tribunale, sommergendolo di ricorsi. Così, il numero di procedimenti di estrema urgenza di fronte al Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles fra il 2014 e il 2019 (5 anni) è stato di 361 ricorsi. Per gli anni 2020-2023, quindi un più breve periodo di 3 anni, è arrivato a un totale di 799.

Nel 2019, il Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles ha ricevuto 49 procedure di estrema urgenza in assenza di contraddittorio. Il numero di casi era dunque piuttosto limitato. Nel 2020, è salito a 1249 e ha raggiunto i 6706 ricorsi nel 2022 e i 2651 ricorsi nel 2023.

Nel maggio 2022, lo stesso Tribunale ha pubblicato un comunicato stampa sul proprio sito per lanciare l'allarme su tale situazione[5]. Il comunicato specifica che, in questo tipo di procedure, FEDASIL non si oppone al ricorso, invocando semplicemente la saturazione della propria rete di accoglienza.

Lo scorso anno, FEDASIL è stata multata dal Tribunale per abuso del diritto di difesa. Si noti che una simile condanna di una parte al pagamento di una sanzione pecuniaria è rarissima nel diritto processuale belga.

La Corte d'appello del lavoro di Bruxelles evidenzia: «FEDASIL compie un evidente abuso procedimentale nell'obbligare i richiedenti protezione internazionale a intraprendere azioni legali, quando la necessità di ricorrere in giudizio non era chiaramente giustificata da alcun ragionevole fondamento, poiché il diritto individuale rivendicato è indiscusso. La gravità della condotta e la proporzionalità della sanzione pecuniaria dev'essere valutata in considerazione delle circostanze aggravanti, come la particolare vulnerabilità dei richiedenti e i disagi arrecati al servizio pubblico della giustizia, causati dal numero di casi simili e dall'urgenza con la quale essi devono essere esaminati»[6].

Nel 90% dei casi, il richiedente asilo ottiene infatti una sentenza che impone a FEDASIL di adempiere i propri obblighi.

5. www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/902.

6. Corte d'appello del lavoro di Bruxelles, 25 maggio 2023, in *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n. 37/2023, p. 1710.

Tali decisioni non sono impugnate e dunque divengono definitive ed eseguibili; tuttavia, rimangono in molti casi prive di seguito.

A partire dal 2020, lo Stato non ha dato esecuzione a migliaia di sentenze, prevalentemente rese in casi di estrema urgenza *inaudita altera parte*.

In conseguenza di ciò, centinaia di richiedenti hanno fatto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Stante la gravità della situazione, quest'ultima ha emanato centinaia di misure provvisorie che dispongono che lo Stato del Belgio debba dare esecuzione alle decisioni rese dal Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles a ciascun richiedente, fornendo altresì alloggio e assistenza materiale per il soddisfacimento dei bisogni essenziali per tutta la durata del procedimento di fronte a detta corte.

Il 18 luglio 2023, nel caso *Camara c. Belgio*, la Corte Edu ha reso una sentenza molto dura nei confronti del Belgio, nella quale si evidenzia che le autorità statali, nel non dare esecuzione alle sentenze divenute definitive, hanno mostrato un'inadeguatezza sistemica nella protezione della dignità umana[7].

La Corte sottolinea, inoltre, che tale incapacità sistemica ha avuto un impatto significativo sul funzionamento di una corte nazionale e sul funzionamento della stessa Corte Edu. Quest'ultima ha rilevato infatti una violazione dell'art. 6 Cedu, poiché «le autorità belghe non hanno semplicemente "ritardato", ma mostrato piuttosto di aver marcatamente "rifiutato" di eseguire le condanne della corte nazionale, violando così l'essenza stessa del diritto protetto dall'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione»[8].

Si potrebbe pensare che una simile decisione possa aver cambiare la situazione.

Tuttavia, i riscontri che abbiamo avuto dalle attività del Tribunale del lavoro di Bruxelles fanno presagire che per quest'anno difficilmente la situazione cambierà.

La mancata esecuzione degli obblighi di accoglienza ha dato luogo inoltre a ulteriori procedimenti.

3. *Varie azioni di interesse collettivo finalizzate all'ottenimento di misure cautelari e di decisioni di merito di fronte ai tribunali ordinari civili.*

Tali procedimenti, introdotti su iniziativa dell'avvocatura di lingua francese e tedesca, si sono conclusi con sentenze che hanno riconosciuto la responsabilità dello Stato e di FEDASIL per violazioni sistemiche del diritto dell'Unione europea nell'accoglienza dei richiedenti asilo, e rigettando ogni allegazione di forza maggiore invocata dallo Stato.

7. Corte Edu, 18 luglio 2023, *Camara c. Belgio*, 49255/22, n. 118, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-225884%22]}.

8. *Ivi*, n. 121.

Lo Stato e FEDASIL sono stati condannati a porre fine a queste violazioni sistemiche, pena il pagamento di sanzioni periodiche.

Nel 2023, il Tribunale civile francofono di Bruxelles (sez. IV) ha condannato «lo Stato del Belgio e l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo, individualmente e solidalmente, a porre fine alla violazione sistemica della normativa dell'Unione Europea sull'accoglienza e ad adottare tutte le misure necessarie per consentire, senza ritardo, a tutti i richiedenti protezione internazionale di ricevere assistenza materiale nel rispetto dell'art. 6 della legge 12 gennaio 2007 sull'accoglienza dei richiedenti asilo ed altre specifiche categorie di stranieri; tutto ciò, pena il pagamento di € 10.000 per ogni giorno, a partire dal giorno della presente sentenza, in cui almeno una persona che desideri vedere attuato il proprio diritto all'accoglienza si vedrà rifiutata l'erogazione di quell'aiuto materiale al quale ha diritto, fino ad un massimo di € 2.000.000»[9].

4. *Richiesta di sanzioni pecuniarie periodiche davanti al giudice dell'esecuzione (*juge des saisies*).*

Come accaduto per le sentenze del Tribunale francofono del lavoro di Bruxelles, neppure alle sentenze rese a seguito di tali azioni d'interesse collettivo di fronte a tribunali civili ordinari è stata data esecuzione.

Le sanzioni pecuniarie periodiche hanno raggiunto svariati milioni di euro[10].

Questi casi sono finiti davanti al giudice dell'esecuzione – il giudice che si occupa di dare esecuzione alle sentenze civili – con l'obiettivo di ottenere il pagamento di alcune delle sanzioni pecuniarie periodiche.

Per una di queste sentenze, la sanzione pecuniaria autorizzata ha raggiunto i 2,9 milioni di euro[11]. Tuttavia, occorre ricordare che è difficile recuperare simili somme, poiché la gran parte dei beni statali non è assoggettabile a esecuzione forzata secondo la legge belga[12].

5. *Ricorso al giudice di pace (*juge de paix*) per sfratto in assenza di titolo o diritto.*

È, inoltre, il caso di ricordare i procedimenti che si svolgono davanti ai giudici di pace, ovvero giudici locali con competenza in materia di locazione e occupazione di edifici senza titolo o diritto.

9. Tribunale civile francofono di Bruxelles, sez. IV, 29 giugno 2023, in *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n. 37/2023, p. 1720.

10. www.rtbf.be/article/crise-de-laccueil-les-astreintes-imposees-a-fedasil-grimpent-a-2785-millions-deuros-11160757.

11. www.brusselstimes.com/907275/ngos-allowed-to-seize-e2-9-million-from-fedasil-for-failure-to-shelter-asylum-seekers.

12. www.justice-en-ligne.be/Le-recouvrement-force-des-1771.

La mancata erogazione di assistenza materiale da parte dello Stato ha comportato l'incremento delle occupazioni illegittime di edifici. In uno di questi casi, il giudice di pace ha condannato lo Stato e FEDASIL a pagare le bollette per il consumo di acqua ed energia elettrica[13].

6. *Il Consiglio di Stato*.

Per assoluta completezza, dovrei menzionare anche che lo scorso settembre, il Consiglio di Stato, corte amministrativa apicale in Belgio, ha annullato un ordine illegittimo del Segretario di Stato per l'asilo e l'immigrazione.

Il Segretario di Stato aveva deciso di negare il diritto all'assistenza materiale agli uomini soli richiedenti asilo o protezione internazionale. Il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima questa circolare, poiché l'erogazione dell'assistenza materiale, per legge, si applica a tutti i richiedenti asilo: «L'art. 3 della suddetta legge 12 gennaio 2007 stabilisce che "qualunque" richiedente asilo abbia diritto all'accoglienza per poter vivere dignitosamente, che "accoglienza" significa aiuto materiale erogato "come da disposizioni della predetta legge o assistenza sociale fornita da centri di azione sociale pubblica". L'art. 6(1) della stessa legge stabilisce che l'erogazione dell'assistenza materiale debba applicarsi a "qualunque" richiedente asilo dal momento in cui questi invia la propria richiesta di asilo, e debba perdurare fino alla conclusione della relativa procedura. La legge 12 gennaio 2007 non consente alla parte opponente di negare il diritto all'accoglienza a una determinata categoria di richiedenti asilo, quali gli uomini soli, con lo scopo di risolvere le difficoltà che dice di stare sperimentando»[14].

Subito dopo questa decisione, il Segretario di Stato per l'asilo e l'immigrazione ha annunciato su X (ex-*Twitter*) che le sue politiche non sarebbero cambiate nonostante la decisione del Consiglio di Stato[15].

5. Non una crisi dell'accoglienza, ma una crisi dello Stato di diritto

Come si sarà capito, la situazione in Belgio è tale che si può osare parlare di una crisi dello Stato di diritto, poiché lo Stato si rifiuta di rispettare la legge e le sentenze che

13. www.lesoir.be/532546/article/2023-08-22/squat-rue-de-la-loi-la-justice-condamne-letat-belge-et-fedasil-qui-feront-appel.

14. Consiglio di Stato del Belgio, 15 settembre 2023, n. 257.300 (www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=257300).

15. www.lesoir.be/536994/article/2023-09-13/malgre-larret-du-conseil-detat-nicole-de-moor-maintient-sa-position-de-ne-pas.

tale legge applicano[16]. Ciò ha suscitato nel mondo accademico[17] e nel mondo dell'associazionismo[18] molte reazioni indignate. L'Association Syndicale des Magistrats ha replicato molte volte su questo argomento, specialmente nella "Giornata della Giustizia", che si svolge ogni anno il 20 marzo[19].

Le avvocature, insieme a diverse altre associazioni, hanno persino organizzato un funerale simbolico dello Stato di diritto[20].

Persino i lavoratori di FEDASIL hanno espresso il proprio malcontento alla stampa, lamentando che il perdurare di tale situazione ha conseguenze sulle loro condizioni di lavoro. Hanno espresso, inoltre, la propria vergogna per il fatto di non avere i mezzi per svolgere adeguatamente il loro lavoro al servizio dei richiedenti asilo[21].

Un'ulteriore conseguenza di questa drammatica situazione si riscontra anche nelle sentenze dei Paesi Bassi, che, ritenendo che il Belgio non rispetti la *rule of law*, rifiutano di applicare il principio di reciproca fiducia nelle questioni di asilo.

Il 12 dicembre 2023, il Tribunale dell'Aia ha rifiutato di applicare il principio di reciproca fiducia fra Stati con riferimento al Belgio, in ragione dell'assenza di luoghi di accoglienza e di rimedi effettivi, a seguito della mancata applicazione delle decisioni del Tribunale del lavoro relative ai richiedenti asilo uomini, non sposati, adulti e non appartenenti alle categorie vulnerabili[22].

---

16. M. Doutrepont, «*Quand on veut, on peut». La feinte impuissance du gouvernement face à la «crise» de l'accueil: analyse d'une énième condamnation de l'État belge restée lettre morte*, in *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n. 37/2023, p. 1731; H. Crokart e V. Van Der Plancke, «*Faire respecter le droit d'asile?: des avocat.e.s contre l'Exécutif renégat*», in *Revue Politique*, giugno 2023 (www.revuepolitique.be/faire-respecter-le-droit-dasile-des-avocat%c2%b7es-contre-lexecutif-renegat/); O. Moreno, *«Les critères fixant l'état de droit retenus par la Commission de Venise : la Belgique est dans le collimateur!»*, in *Justine* n. 63/2023, p. 15 (https://asm-be.be/wp-content/uploads/2023/03/Justine-63-Mars-2023-compresse.pdf).

17. www.lesoir.be/538243/article/2023-09-20/migration-quallons-nous-pouvoir-dire-nos-etudiants

18. www.myria.be/fr/evolutions/crise-de-laccueil-8-institutions-de-defense-des-droits-humains-invitent-leurope-et-les-nations-unies-a-examiner-les-violations-de-droits-humains.

19. www.youtube.com/watch?v=ubL7ZLPp0WY&t=1538s; https://66jours.be/#2.

20. www.lesoir.be/480638/article/2022-12-01/crise-de-laccueil-des-avocats-enterrent-letat-de-droit-belge; www.rtbf.be/article/asile-des-avocats-font-part-symboliquement-du-deces-de-letat-de-droit-au-ministre-de-la-justice-11115288; https://asm-be.be/2022/crise-daccueil/.

21. www.lesoir.be/571775/article/2024-03-01/asile-et-migration-jai-honte-de-dire-que-je-travaille-pour-fedasil.

22. Tribunale dell'Aja, 12 dicembre 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19965 (https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:19965&showbutton=true&keyword=dublin&idx=51).

Il rapporto della Commissione europea sullo Stato di diritto in Europa dedica a tutto ciò alcune righe, parlando di «preoccupazioni»[23]: un modo fin troppo timido di descrivere la situazione.

Potremmo concludere con un pensiero non ottimistico: il Belgio si è spinto molto lontano nell'indebolire i diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Dovremmo temere la prossima regressione?

23. Commissione europea, *2023 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Belgium*, luglio 2023, SWD(2023) 801 *final*, p. 25 (https://commission.europa.eu/document/download/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_en?filename=7_1_52566_coun_chap_belgium_en.pdf).

How the EU Pact on Migration and Asylum Fails

di *Satvinder S. Juss*

The new EU Pact on Migration and Asylum makes it harder for migrants to access safety in different ways. Among these, it will ultimately reinforce the EU's dependence on States beyond its borders to manage migration. The recent Italy-Albania Protocol represents a notable example of this approach, bringing along several practical, ethical and legal problems.

(A) Introduction

1. The rich world is in the middle of an unprecedented migration boom. Its foreign population is rising faster than at any time in its history. Last year 1.2 million people moved to Britain. Australia had twice the rate of migrants before the COVID-19 pandemic. The figure in Spain is at an all-time high. In America 1.4 million people moved, and this was a third more than before the pandemic. Canada had more than double their number in 2022. Germany had an even higher rate than during the migration crisis of 2015!

2. Yet, the reforms agreed by the EU on the Pact on Migration and Asylum on 21st December 2022 will set European asylum law back for decades. The legislative proposals will reform EU migration and asylum law. This will be done through a set of regulations governing how states respond to people arriving in Europe. The European Commission, Council of the EU, and the European Parliament, has reached a deal, but it is a deal which will diminish the rights of people on the move. It will increase suffering on every step of a person's journey to Europe when seeking asylum. From their treatment by countries outside the EU, to their access to asylum and legal support at Europe's border, and then to their reception within the EU – all will be jeopardised.

3. The Pact makes it harder for people to access safety in the following six ways:

(i) First, there will be an increase in *de facto* detention of asylum seekers at EU borders, including their families with children and people in vulnerable situations. More people will be channelled through substandard border asylum procedures only to be detained.

(ii) Second, the Migration Pact will not support the State where people first arrive in Europe. These countries will be countries on the border of the EU, namely, Italy, Spain, and Greece. What the EU should have done was to have prioritised solidarity with these countries by helping with relocations and strengthening protection systems across Europe so that the burdens are shared. Given that this has not happened, these States will simply pay others to strengthen external borders. Italy is now doing that with Albania (see below) but in a way which is questionable. These States will just fund other countries outside the EU and this will prevent people from reaching Europe who are in need of asylum.

(iii) Third, the migration pact will allow countries to opt out of a broad range of EU asylum rules. This is troubling at a time of increased arrivals. These exemptions will breach international obligations on refugee and international human rights law.

(iv) Fourth, the result will lead to an undermining of a common, humane, and practicable response to people in need of protection because it will risk normalising disproportionate emergency measures within European borders.

(v) Fifth, the Migration Pact will thereby ultimately reinforce the EU's dependence on States beyond its borders to manage migration. One only has to look at the recent deals with Albania, Libya, Tunisia, and Turkey, to see what the future holds because these deals will now be further extended. What the EU should have done was to have invested in dignified reception of asylum-seekers within the EU. They should have expanded safe and regular pathways to allow people to reach protection in Europe without relying on dangerous journeys. Instead, what the EU has done is to have taken a further step towards externalising border controls. This has the effect ultimately of evading Europe's refugee protection responsibilities. The opportunity for the EU to put human rights at the centre of negotiations on EU asylum reforms has thereby been lost in this Migration Pact.

(vi) Sixth, the Migration Pact fails ultimately in not dealing with the under-investment in asylum and reception systems where migrants first arrive and it fails in not dealing with the unlawful practise of violent push backs. It fails in the policies that deny people the right to asylum. And yet, all along, there is no consensus on what some of the core elements of the Pact will look like. The Migration Pact has come at a cost of failing to manage migration and asylum with fairness and humanity in a way which would work both for the new arrivals and for local communities.

4. This why the Italian Protocol has become necessary for Italy. Its aim to build migrant camps in Albania is the first ever deal which will involve a non-EU country with the responsibility of dealing with migrants on behalf of an EU member nation. As such, it represents a significant change in Balkan refugee policy.

5. The idea is to offer migrants the option of having their asylum-claims determined while staying in an allegedly safe third country outside Europe, and in so doing deter them from coming to Europe illegally, particularly on boats. A record 150,000 migrants came by sea to Italy in 2023, higher than the 94,000 who arrived in 2022.

6. Under the Italian Protocol, signed in November 2023, its navy and coast guard vessels are to intercept migrants in international waters, take them straight to Albania, where they are to be placed in one of two facilities which the Italian government will build in Albania. Thus, (i) migrants will first be assessed at the popular seaside resort port of *Shëngjin,* and then (ii) migrants will be taken to *Gjadër,* some 15 miles inland, where they will await their decisions, at much larger facility, that will be constructed on a disused Cold War military airfield. If a migrant is successful in an asylum claim they will be brought to Italy. Those unsuccessful are expected to be returned back to their own countries.

7. If the project works, it will have wide-ranging implications. Rome's model could be adapted by other European Union countries who are also keen to stamp out illegal migration. There are, however, a number of legal, ethical, and practical difficulties, with this plan. I will set them out.

(B) Practical Problems

8. There is a history of such arrangements not being successful. A similar agreement between the EU and Tunisia failed in April 2023. It was just two months later that in June 2023, a British court halted the refugee agreement between that country and Rwanda because the small Central African country was not considered a 'safe third country'.

9. The untested and unproven assumption here is that established international rules will be adhered to. What is suggested is that (i) requests for admission are to be speedily processed within 28 days; (ii) asylum-seekers, when refused, are to be promptly despatched to their countries of origin; (iii) the two Reception Centres are to be up-and-running by early 2024 and operating under Italian jurisdiction; (iv) refugees to be accommodated are to be as many as 40,000 per annum; and (v) Italy will pay €16.5 million to Albania in a five-year plan as well as cover all running costs of operating the centres during this time – although the figure is likely now to be anything between €300 million and €900 million (in much the same way as costs of Britain's Rwanda deal also mushroomed far beyond initial estimations).

10. On this basis, what is proposed by Foreign Minister Antonio Tajani is (i) that once the Italian coastguard or navy has intercepted migrants in international waters, then Albania will have sent to them only those who have no right to stay in Italy; (ii) that Albania would have no children or pregnant women sent to it; and (iii) that those detained pending repatriation will be cleared within 18 months.

11. Of the potential practical problems, the following would merit immediate consideration:

(i) What will happen to a failed asylum-seeker, rejected in Albania, whose country decides not to re-admit them? Will Italy take them? Italy has repatriation deals with only a few countries, so how will it return failed asylum-seekers to their countries? It is noteworthy that only 4,000 of the 150,000 migrants entering Italy in 2023 were returned home. In case of transfer to Italy there would be then no difference between a successful applicant (who does have a right to come to Italy after processing) and an unsuccessful one (who does not after processing), given that both end up becoming the responsibility of Italy anyway and not of Albania (which is tasked to avoid Italy having to bear the burden of dealing with irregular arrivals)?

(ii) What if Italy refuses to have unsuccessful migrants repatriated to them from Albania? Are such migrants to be subjected to indefinite detention at the camps in Albania in such an eventuality? And if so, does Italy end up breaching its human rights obligations under the European Convention on Human Rights ('ECHR') and the Geneva Convention on Refugees, as well as the Torture Convention?

(iii) And if they are not to be locked up as unsuccessful asylum-seekers with no right to remain, and they proceed from Albania to enter into another EU country (such as Croatia in the north)? How will that be viewed by other EU countries?

(iv) If that is the scenario that is likely to unfold in this situation, is there a risk that such migrants will then fall prey to human trafficking, which is already a scourge in movement of migrants to Europe?

(C) Ethical Problems

12. Of the potential ethical problems, the following would merit immediate consideration:

(a) The accord between Italy and Albania has been criticised by the EU's leading human rights organisation, namely, the Council of Europe, on grounds that it is another example of "a worrying European trend towards the externalization of asylum responsibilities".

(b) Albania itself is a major refugee-producing country of a three million predominantly Muslim nation. During Europe's 'migration crisis' of 2015, refugees from Albania

were second only to Syrians, so that no less than 54,762 lodged claims in Germany alone. The main risks to people arise on account of (i) human trafficking, (ii) blood feuds, (iii) expressions of sexual orientation and gender identity, (iv) domestic violence against women, and (v) actions of non-state actors. Even now it is the source of some of the most vulnerable claimants coming to Europe – in 2022 unaccompanied children from Albania comprised the highest number in the United Kingdom (amounting to 34%).

(c) Albania's Prime Minister, Edi Rama, had earlier denounced the accord on grounds that his country was not a place for the EU to dump its desperate people, as if they were toxic waste. He had initially said that refugee camps would never be built in Albania for use by the European Union. Such condemnation form their PM means that it cannot be assumed that they will even now actually be built. This is despite €16.5 million being paid to Albania and despite the fact that Albania is being offered the prospect in return of EU membership. But if Albania has shown unwillingness, this may be unsurprising given the view of the German Government that, "it is difficult to find countries willing to establish reception centres".

(d) The Protocol is arguably akin to the Rwanda agreement that Britain signed in October 2022 with Rwanda. Ylva Johansson, the EU Commissioner for migration, has already remarked that such a model, which had been attempted not just by Great Britain but also by Denmark, is "completely unrealistic" amounting to a "violation of human rights". In her opinion it would violate both EU law and the Geneva Convention on refugees, in its plan to send asylum seekers arriving in Europe to a country outside Europe for processing processes. It is be noted, however, that the plan by Foreign Minister Antonio Tajani is to intercept the refugees in international waters. Italy, nevertheless, will need to be careful that it does not attract litigation as it has done previously before the European Court (see below) as that will scupper the plan.

(e) The Protocol has arguably paid little attention to the 'capacity' of the Albanian Government to deliver. Although Foreign Minister Antonio Tajani has argued that there is no resemblance between this Protocol and the United Kingdom and Rwanda agreement (now declared unlawful by the UK Supreme Court). Albania is an impoverished country and no evidence has been provided that it has the necessary infrastructure to accommodate arrivals in the numbers envisaged.

(f) Albania will use military barracks on its southern border, which it is hoped will be available for use as accommodation, but where all the evidence is of facilities being understaffed and under-resourced.

(g) The Albanian government itself has not engaged openly to explain publicly how they propose to plan the setting up of the two camps. Their reason is that if they were to be more forthcoming and if they were to announce their plans, this will only

attract refugees to come to their country. However, this is not a plausible reason because refugees will come anyway.

(h) Finally, it is noteworthy that a re-admission agreement already exists between Albania and Greece (in much the same way as one already existed between Rwanda and Israel when the UK government was earnestly in negotiation with Rwanda over Britain's plan), and under this agreement return back to Albania is prescribed within 14-days of a migrant being captured across the 280 kilometre border of jagged mountains, dense forest and sudden abysses. However, this agreement does not appear to be working at all (just as the Rwanda-Israel agreement had ceased to work when the British were negotiating) because evidence shows that the facility that Albania is meant to be using for these purposes actually lies empty.

(D) Legal problems

13. Of the potential legal problems, the following would merit immediate consideration:

(a) The Albanian constitutional had earlier blocked the accord, of sending asylum seekers to Albania for purposes of processing, on grounds that it potentially violates their Constitution. It has now said that it does not. So for now ratification of the Protocol is not automatically suspended. Even so, (and just like the British deal with Rwanda) the Italian Protocol is likely to get mired in a legal disputes when an asylum-seeker is prevented from applying for asylum in Italy. In any event, there is the more immediate question of whether by the summer of 2024 the centres will be operational, as planned by Foreign Minister Antonio Tajani.

(b) The accord with Albania has come to Italy at a cost of €16.5 million being paid to Albania. The British Government paid Rwanda £240 million initially, though costs have since escalated with not a single flight going to Rwanda, and none now feasible given the election on 4th July in the UK. Not a single person has been sent by Britain to this African country and Foreign Minister Antonio Tajani may want to consider whether the same prospect lies ahead for Italy.

(c) The overriding reason, however, for why the legal difficulties that lie ahead must be considered is to do with the ancient principle of *non-refoulement* (and which the British Government also fell foul of in its Rwanda deal before the UK Supreme Court). The *non-refoulement* of refugees (meaning 'non-return' to their country of origin from where they have fled for reasons of alleged persecution) is unlawful under both international and European law.

(d) Italy can ill afford to overlook the principle of *non-refoulement*, because it has already previously been hauled up before the European Court of Human Rights for

having in place a policy which was so illegal and unworkable that it had to be scrapped. This was in 2012 in *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* case[1]. The proposal by Foreign Minister Antonio Tajani is to apprehend the asylum-seekers while they are still on the high seas. But in that case the European Court held that when 24 people from Somalia and Eritrea were intercepted at sea in 2009 by Italian authorities, in an agreement with Colonel Gaddafi of Libya, and were then forced to return to Libya, which was their point of initial departure, that Italy violated their human rights in so doing. Returning individuals to countries, in breach of international obligations, which results in a risk of human rights abuses, cannot be a lawful State practice.

(e) According to Foreign Minister Antonio Tajani the detainees in Albania would not be at risk of human rights violations because their entire detention and treatment would fall under Italian jurisdiction. However, given that EU asylum law cannot be applied outside the EU (as has been confirmed by the European Commission) in truth the Protocol with Albania will be nothing other than a ruse to circumvent national, international and EU law. Lengthy detentions and other human rights violations could await those seeking asylum in Albania, where their treatment would not fall within the purview of the Italian judicial authorities at all, but would expose an already vulnerable group of migrants to the most severe of consequences at the hands of a foreign country.

14. The Italian government remains bound by its international law obligations on *non-refoulement* and it is bound by its duty to guarantee asylum. The right of asylum seekers and refugees only works if they are protected from *refoulement,* which means that that is their basic right. Indeed, *non-refoulement* is a core principle of international refugee law, which some would say is even a part of customary international law, making it binding on all States. In fact, Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 18 and 19 of the EU's Charter of Fundamental Rights, enshrine the principle of non-refoulement within EU law. The Italian Government currently runs an unnecessary risk of ignoring these commitments for little reward at the end.

1. *Hirsi Jamaa v. Italy* - 27765/09 - HEJUD [2012] ECHR 1845 (23 February 2012) (available at www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2012/1845.html) and cited as: [2012] ECHR 1845, 55 EHRR 21, 33 BHRC 244, (2012) 55 EHRR 21.

Così fallisce il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*

di *Satvinder S. Juss*

Il nuovo Patto UE su migrazione e asilo rende più difficile per i migranti accedere alle garanzie di sicurezza in diversi modi. Tra questi, esso finirà per rafforzare la dipendenza dell'Ue dagli Stati al di fuori dei suoi confini per la gestione dell'immigrazione. Il recente Protocollo Italia-Albania rappresenta un esempio rilevante di tale approccio, che comporta diversi problemi pratici, etici e giuridici.

1. Introduzione / **2.** Il Protocollo Italia-Albania / *2.1. Problemi pratici* / *2.2. Problemi etici* / *2.3. Problemi giuridici*

1. Introduzione

Il mondo ricco si trova nel bel mezzo di un *boom* migratorio senza precedenti. La sua popolazione straniera sta crescendo più rapidamente che in ogni altro periodo storico. Lo scorso anno si sono trasferite in Gran Bretagna 1.2 milioni di persone. L'Australia ha raddoppiato la sua percentuale di popolazione migrante rispetto a prima della pandemia da Covid-19. In Spagna i numeri sono i più alti di sempre. In America si sono trasferite 1.4 milioni di persone, ovvero un terzo in più rispetto a prima della pandemia. Per il Canada, il numero è più che raddoppiato. La Germania ha un tasso migratorio persino più alto che durante la crisi migratoria del 2015!

Eppure, le riforme concordate il 21 dicembre 2022 con il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo riporteranno indietro di decenni la normativa europea sull'asilo. Le proposte di intervento normativo riformeranno il diritto eurounitario sull'immigrazione

* Traduzione dall'inglese a cura di Sara Cocchi, avvocata in Firenze, consulente UE e OCSE.

e sull'asilo attraverso una serie di disposizioni che regolano il modo in cui gli Stati rispondono all'arrivo delle persone in Europa. La Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo, ma questo accordo andrà a detrimento dei diritti delle persone migranti. Ne aumenterà le sofferenze a ogni passo del loro viaggio verso l'Europa alla ricerca dell'asilo, metterà in pericolo tutto: dal modo in cui le persone migranti sono trattate nei Paesi esterni all'Ue, all'accesso all'asilo e all'assistenza legale alle frontiere dell'Unione, fino alla loro accoglienza entro i suoi confini.

Il Patto rende più difficile l'accesso in sicurezza per le seguenti sei ragioni.

(i) Innanzitutto comporterà un aumento, alle frontiere con l'Unione europea, delle detenzioni *de facto* dei richiedenti asilo, incluse le loro famiglie con bambini e persone in condizioni di vulnerabilità. Un numero crescente di persone sarà incanalato attraverso procedure di asilo alla frontiera al di sotto degli *standard*, unicamente per finire poi trattenuto.

(ii) Il Patto sulla migrazione non fornirà alcun supporto allo Stato europeo di primo arrivo, vale a dire ai Paesi alla frontiera dell'Unione, in particolare Italia, Spagna e Grecia. L'Ue avrebbe dovuto dare priorità alla solidarietà con questi Paesi, aiutandoli nel ricollocamento e rafforzando i meccanismi di protezione in tutta Europa, così da condividerne gli oneri. Poiché ciò non è avvenuto, questi Stati semplicemente ne pagheranno altri per rafforzare le frontiere esterne. L'Italia lo sta facendo adesso con l'Albania (vds. *infra*), ma in modo discutibile. Questi Stati ne sovvenzioneranno altri al di fuori dell'Ue e ciò farà sì che coloro che hanno bisogno dell'asilo non possano raggiungere l'Europa.

(iii) Il Patto sulla migrazione consentirà agli Stati membri di esercitare la facoltà di non applicare numerose norme europee sull'asilo (*opt-out*). Ciò è particolarmente problematico in un periodo come l'attuale, nel quale gli arrivi sono in aumento. Queste esclusioni saranno contrarie agli obblighi internazionali sui rifugiati e al diritto internazionale dei diritti umani.

(iv) Tutto ciò indebolirà le modalità di risposta comune, umana e praticabile nei confronti delle persone che necessitano di protezione, poiché si rischierà di normalizzare misure di emergenza sproporzionate all'interno dei confini dell'Unione europea.

(v) In definitiva, il Patto sulla migrazione rafforzerà così il rapporto di dipendenza della Ue dagli Stati confinanti per quanto riguarda la gestione dell'immigrazione. Basta guardare ai recenti accordi con Albania, Libia, Tunisia e Turchia per vedere cosa ha in serbo il futuro, poiché tutti questi accordi saranno adesso ulteriormente estesi. L'Ue avrebbe dovuto, piuttosto, investire nella dignitosa accoglienza dei richiedenti asilo entro i propri confini. Avrebbe dovuto ampliare i corridoi sicuri regolari, per consentire

il raggiungimento della protezione in Europa senza dover ricorrere a viaggi pericolosi. Invece, quel che ha fatto è stato compiere un ulteriore passo verso l'esternalizzazione del controllo delle proprie frontiere, con l'effetto ultimo di scansare le responsabilità dell'Europa nei confronti della protezione dei rifugiati. Con il Patto sulla migrazione, l'Unione ha perso l'opportunità di mettere i diritti umani al centro dei negoziati sulle riforme delle procedure di asilo.

(vi) Infine, il Patto sulla migrazione fallisce poiché non affronta il problema dell'insufficienza degli investimenti nei sistemi di asilo e di prima accoglienza, né quello delle pratiche illegali dei respingimenti violenti. Fallisce poiché esprime politiche che negano alle persone il diritto di asilo. Eppure, in tutto ciò, manca l'accordo su alcuni elementi essenziali del Patto. Esso vede la luce al costo del fallimento di una gestione giusta e umana dell'asilo e dell'immigrazione, in un modo funzionale tanto per i nuovi arrivati quanto per le comunità locali.

Perciò il Protocollo con l'Albania è divenuto necessario per l'Italia. L'accordo, e l'obiettivo da esso stabilito (la costruzione di centri per migranti in Albania), è il primo a coinvolgere uno Stato non membro dell'Ue, affidandogli la responsabilità di accettare migranti per conto di uno Stato membro. Come tale, esso rappresenta un cambiamento significativo nelle politiche sull'immigrazione nei Balcani.

L'idea è quella di offrire ai migranti l'opzione di veder decisa la propria richiesta di asilo in un Paese terzo che si presume sicuro, al di fuori dell'Europa e, così facendo, evitare che essi arrivino in Europa illegalmente, e in particolare via mare. Una cifra record di 150.000 migranti – anche più alta dei 94.000 del 2022 – è sbarcata in Italia nel 2023.

Secondo il Protocollo italiano, firmato nel novembre 2023, la Marina e la Guardia costiera italiane dovrebbero intercettare i migranti in acque internazionali e portarli direttamente in Albania, dove sarebbero collocati in una delle due strutture che il Governo italiano sta facendo costruire. Così, (i) i migranti sarebbero prima di tutto valutati presso il porto della famosa località balneare di Shëngjin e, successivamente, (ii) sarebbero condotti a Gjadër, circa 15 miglia nell'entroterra, dove attenderebbero una decisione nei loro confronti in una struttura molto più ampia, da costruirsi su un campo di aviazione militare in disuso, risalente alla Guerra fredda. Qualora la sua richiesta di asilo fosse accolta, il migrante sarebbe trasferito in Italia, mentre in caso contrario lo attenderebbe il rimpatrio nel proprio Paese di origine.

In caso di successo, questo progetto potrebbe avere conseguenze di ampia portata. Il modello di Roma potrebbe essere adattato da altri Paesi dell'Ue altrettanto desiderosi di eliminare l'immigrazione clandestina. Il piano presenta, tuttavia, alcune difficoltà giuridiche, etiche e pratiche, che delineerò qui di seguito.

2. Il Protocollo Italia-Albania

2.1. Problemi pratici

Esiste una lunga storia di accordi simili che si sono rivelati fallimentari. Un accordo analogo fra Ue e Tunisia è fallito nel 2023. Solo due mesi più tardi, nel giugno 2023, una corte britannica ha bloccato l'accordo sui rifugiati fra Regno Unito e Ruanda, poiché il piccolo Paese centrafricano non è considerato «Paese terzo sicuro».

L'ipotesi, non verificata e non comprovata, è che vengano rispettate le regole internazionali stabilite. Ciò che pare suggerirsi è: (i) che le richieste di ammissione siano esaminate rapidamente in 28 giorni; (ii) che i richiedenti asilo, quando la loro richiesta viene respinta, siano rimpatriati nei propri Paesi d'origine; (iii) che i due centri di accoglienza siano pronti e funzionanti entro l'inizio del 2024 e operino sotto la giurisdizione italiana; (iv) che i rifugiati da ospitare siano circa 40.000 all'anno; (v) che l'Italia pagherà circa 16.5 milioni di euro all'Albania secondo un piano quinquennale e coprirà i costi di gestione dei centri per il periodo di riferimento – anche se la somma si aggira adesso intorno ai 300-900 milioni di euro (più o meno com'è stato per l'accordo del Regno Unito con il Ruanda, i cui costi sono lievitati molto al di là di quelli inizialmente stimati).

Su questa base, la proposta del Ministro degli esteri, Antonio Tajani, è: (i) che una volta che la Guardia costiera o la Marina italiana avranno intercettato i migranti in acque internazionali, l'Albania vedrà inviati nei centri solo coloro che non hanno diritto di rimanere in Italia; (ii) che l'Albania non vedrà inviati nei centri bambini o donne incinte; (iii) che le pratiche di coloro che sono detenuti in attesa di rimpatrio saranno definite entro 18 mesi.

Dei potenziali problemi pratici, i seguenti meritano immediata considerazione.

(i) Cosa accadrebbe a un richiedente asilo la cui domanda sia rigettata, se il suo Paese di origine decidesse di non riammetterlo? Lo accoglierebbe l'Italia? L'Italia ha accordi di rimpatrio solo con alcuni Paesi, dunque in che modo potrebbe rimpatriare i richiedenti asilo con domanda non accolta? Vale la pena notare che sono stati rimpatriati solo 4000 dei 150.000 migranti entrati in Italia nel 2023. In caso di trasferimento in Italia, non ci sarebbe alcuna differenza fra un richiedente con domanda accolta (che ha il diritto di venire in Italia a procedura conclusa) e un richiedente con domanda rigettata (che non lo avrebbe, a seguito dell'esito negativo della procedura), poiché entrambi finirebbero comunque per ricadere sotto la responsabilità dell'Italia e non dell'Albania, il cui compito è solo quello di evitare che l'Italia abbia a sostenere l'onere degli arrivi irregolari).

(ii) Che succederebbe se l'Italia rifiutasse di accogliere dall'Albania i migranti irregolari con domanda respinta? Sarebbero questi ultimi soggetti a trattenimento a tempo indeterminato nelle strutture albanesi? Se così fosse, l'Italia violerebbe gli obblighi rela-

tivi alla protezione dei diritti umani discendenti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati e dalla Convenzione sulla tortura?

(iii) E qualora essi non finissero trattenuti quali richiedenti asilo con domanda respinta e senza alcun diritto di rimanere, e si recassero dall'Albania in un altro Paese UE (ad esempio, verso nord, in Croazia)? Come sarebbe visto tutto ciò dagli altri Paesi dell'Unione europea?

(iv) Se questo è lo scenario che si prospetta in questa situazione, sussiste un rischio che, quando la domanda di asilo di tali migranti sia stata respinta, essi finiscano per diventare vittime di tratta, che già è un flagello per il fenomeno migratorio in Europa?

2.2. Problemi etici

Fra i potenziali problemi etici, occorrerebbe considerare subito i seguenti.

(i) L'accordo fra Italia e Albania è stato criticato dalle principali istituzioni per i diritti umani dell'Unione europea, in particolare dal Consiglio d'Europa, sulla base del fatto che esso costituisce un altro esempio di «una preoccupante tendenza europea alla esternalizzazione delle responsabilità relative all'asilo».

(ii) Con i suoi 3 milioni di abitanti, prevalentemente musulmani, l'Albania è essa stessa tra i principali Paesi di emigrazione. Durante la crisi europea dei migranti del 2015, i rifugiati dall'Albania erano in numero inferiore solo a quelli siriani, tanto che, nella sola Germania, ben 54.762 sono state le domande di asilo proposte. I rischi principali per le persone risiedono: (i) nella tratta di esseri umani; (ii) nelle faide di sangue; (iii) nell'espressione del proprio orientamento sessuale o della propria identità di genere; (iv) nella violenza domestica contro le donne; (v) nelle attività degli attori non statali. Persino oggi, dall'Albania provengono alcuni tra i più vulnerabili richiedenti asilo presenti su suolo europeo: nel 2022, fra i minori non accompagnati presenti nel Regno Unito, quelli albanesi rappresentavano il numero più alto (corrispondente al 34% del totale).

(iii) Il Primo Ministro dell'Albania, Edi Rama, aveva già denunciato questo accordo, sostenendo che il suo Paese non è il luogo dove scaricare i disperati d'Europa, quasi fossero rifiuti tossici. Egli aveva inizialmente affermato che in Albania non sarebbero mai stati costruiti campi per i rifugiati ad uso dell'Unione europea. Una simile condanna da parte del Primo Ministro significa che non si può dare per scontato che tali centri siano oggi effettivamente costruiti, nonostante i 16.5 milioni di euro che saranno versati all'Albania e nonostante il fatto che all'Albania sia offerta in cambio la prospettiva dell'accesso all'Unione europea. Ma se l'Albania ha mostrato riluttanza, ciò non sorprende, visto che il Governo tedesco ritiene che sia «difficile trovare Paesi disponibili a istituire centri di accoglienza».

(iv) Il Protocollo è apparentabile all'accordo che il Governo britannico ha sottoscritto con il Ruanda nell'ottobre 2022. La Commissaria UE all'immigrazione, Ylva

Johansson, ha già sottolineato come questo modello, che non solo il Regno Unito, ma anche la Danimarca ha tentato di attuare, sia «totalmente irrealistico» e rappresenti una «violazione dei diritti umani». Secondo la sua opinione, nel prevedere l'invio dei richiedenti asilo che giungono in Europa a un Paese fuori dall'Ue per l'espletamento delle procedure che li riguardano, l'accordo violerebbe sia il diritto europeo che la Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Peraltro, è stato notato che, secondo il Ministro degli esteri italiano, il piano è intercettare i rifugiati in acque internazionali. Tuttavia, l'Italia dovrà fare attenzione affinché ciò non porti a un contenzioso di fronte alla Corte europea – come accaduto in precedenza – che finirebbe per rovinare questo piano.

(v) Il Protocollo ha probabilmente prestato poca attenzione alla "capacità" del Governo albanese di adempiere gli obblighi assunti. Anche se il Ministro Tajani ha sostenuto che non c'è alcuna somiglianza tra questo protocollo e l'accordo tra Regno Unito e Ruanda (ora dichiarato illegittimo dalla Corte Suprema del Regno Unito), l'Albania è un Paese impoverito e non è stata fornita alcuna prova che abbia le infrastrutture necessarie per accogliere il numero previsto di arrivi.

(vi) L'Albania utilizzerà delle caserme collocate sul confine meridionale, sperando che esse siano disponibili come alloggi, ma l'evidenza mostra che tali strutture non hanno né personale né risorse adeguati.

(vii) Lo stesso Governo albanese non si è apertamente impegnato a spiegare all'opinione pubblica come prevede di predisporre i due centri, sostenendo che, qualora fosse necessario costruirne altri e tali intenzioni fossero rese pubbliche, ciò finirebbe con l'attrarre i rifugiati verso il Paese. In realtà, non è una motivazione plausibile, poiché i rifugiati arriverebbero comunque.

(viii) Infine, vale la pena notare che esiste già un accordo di riammissione fra Albania e Grecia (più o meno simile a quello già esistente fra Ruanda e Israele quando il Governo britannico stava seriamente negoziando il proprio piano con il Ruanda), in base al quale si prevede il rimpatrio in Albania entro 14 giorni dalla cattura del migrante lungo un confine di 280 km fatto di montagne impervie, fitte foreste e baratri che si aprono all'improvviso. Tuttavia, questo accordo non sembra attualmente funzionare (proprio come l'accordo fra Ruanda e Israele aveva già perso operatività durante i negoziati britannici), poiché è comprovato che la struttura messa a disposizione dall'Albania per tali scopi è ad oggi vuota.

2.3. Problemi giuridici

Dei potenziali problemi giuridici, i seguenti meriterebbero attenzione nell'immediato.

(i) La Corte costituzionale albanese aveva precedentemente bloccato l'accordo sull'invio dei richiedenti asilo in Albania per il trattamento delle relative domande di asilo, poiché potenzialmente in contrasto con la Costituzione. Ora ha dichiarato che

tale contrasto non sussiste. Per adesso, quindi, la ratifica del Protocollo non è automaticamente sospesa. Anche così (e proprio come l'accordo britannico con il Ruanda), il Protocollo italiano rischia di finire impantanato nel contenzioso, quando a un richiedente asilo venga impedito di fare domanda di asilo in Italia. In ogni caso, la questione più immediata è se entro l'estate del 2024 i centri saranno operativi, come previsto dal Ministro Tajani.

(ii) L'accordo con l'Albania è costato all'Italia 16.5 milioni di euro. Il Governo britannico ha inizialmente pagato al Ruanda 240 milioni di sterline, sebbene i costi, da allora, siano lievitati senza che per il Ruanda sia partito neppure un singolo volo, e senza che ciò possa adesso accadere, complici anche le elezioni britanniche del 4 luglio. Neanche un migrante è stato inviato dal Regno Unito nel Paese africano: forse Tajani vorrà prendere in considerazione questa eventualità anche per il caso italiano.

(iii) Tuttavia, la ragione principale per la quale queste future difficoltà devono essere tenute in considerazione sta nell'antico principio del non respingimento (*non-refoulement*), che, secondo la Corte Suprema, è stato violato anche dal Regno Unito nel suo accordo con il Ruanda. La violazione del non respingimento dei rifugiati (ovvero il principio secondo il quale essi non devono essere reinviati nel proprio Paese d'origine dal quale sono fuggiti per motivi di presunta persecuzione) è illegale sia sotto il profilo del diritto internazionale che sotto quello del diritto europeo.

(iv) L'Italia non può certo permettersi di non considerare il principio di non respingimento, avendo già subìto procedimenti presso la Corte Edu, poiché realizzava una politica talmente illegale e inattuabile da dover essere abbandonata. Ciò si è verificato nel 2012, nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*[1]. La proposta del Ministro Tajani è quella di arrestare i richiedenti asilo quando sono ancora in alto mare. Ma in quel caso la Corte europea ha ritenuto che l'Italia avesse violato i diritti umani delle 24 persone provenienti dalla Somalia e dall'Eritrea che, nel 2009, furono intercettate in mare dalle autorità italiane, in accordo con il Colonnello libico Gheddafi, e poi costrette a tornare in Libia, dalla quale erano partiti. Il rimpatrio di persone in Paesi che violano gli obblighi internazionali e nei quali è presente il rischio di violazioni dei diritti umani non può essere una pratica statale legittima.

(v) Secondo Tajani, coloro che sono trattenuti in Albania non sarebbero soggetti al rischio di veder violati i propri diritti umani, perché la loro detenzione e il loro trattamento sarebbero interamente sotto la giurisdizione italiana. Tuttavia, dato che la normativa UE sull'asilo non può essere applicata al di fuori dell'Unione (come confermato dalla Commissione europea), in realtà il Protocollo con l'Albania non sarà altro che un

1. *Hirsi Jamaa c. Italia*, ric. n. 27765/09, HEJUD [2012] ECHR 1845 (23 febbraio 2012 – www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2012/1845.html) – cit. come [2012] ECHR 1845, 55 EHRR 21, 33 BHRC 244, (2012) 55 EHRR 21.

espediente per aggirare il diritto nazionale, internazionale ed europeo. Lunghe detenzioni e altre violazioni dei diritti umani potrebbero attendere i richiedenti asilo in Albania, dove il loro trattamento non rientrerebbe affatto nelle competenze delle autorità giudiziarie italiane, ma esporrebbe un gruppo di migranti, già vulnerabile, a gravissime conseguenze per mano di un Paese terzo.

Il Governo italiano rimane soggetto agli obblighi internazionali derivanti dal principio di non respingimento ed è tenuto a garantire il diritto d'asilo. Esso funziona solamente se i richiedenti e i rifugiati sono protetti dal respingimento, che è dunque un loro diritto essenziale. E infatti, quello di *non-refoulement* è un principio fondamentale del diritto internazionale dei rifugiati, che qualcuno potrebbe persino definire parte del diritto internazionale consuetudinario, vincolante per tutti gli Stati. Infatti, l'art. 78(1) del TFUE e gli artt. 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue consacrano il principio di *non-refoulement* all'interno del diritto dell'Unione.

Il Governo italiano oggi corre l'inutile rischio di ignorare tali impegni, in cambio di un trascurabile beneficio finale.

L'immigrazione come fenomeno giuridico-sociale

di *Franco Ippolito*

Dopo il naufragio di Roccella Ionica, consumatosi nel silenzio delle autorità che presenziavano al G7, parlare di "Patto europeo sull'asilo e le migrazioni" può comportare, una volta di più, l'accettazione del compromesso fragile, delle morti in mare come "danno collaterale", della solidarietà come obbligo imposto... A meno che non intervenga una nuova narrazione, capace di considerare i protagonisti della migrazione come una risorsa, un motore di cambiamento e di sviluppo: non solo – utilitaristicamente – in senso economico e materiale, ma anche umano e sociale. Una risorsa capace di garantire un futuro all'Europa e ai principi che la fondano come soggetto politico unitario.

1. Il "nuovo" Patto europeo su asilo e migrazioni / **2.** La "Fortezza Europa" tradisce l'anima dell'Unione / **3.** Cambiare narrazione per modificare il senso comune / **4.** Un impegno di lunga durata

1. Il "nuovo" Patto europeo su asilo e migrazioni

Roberta Metsola e Ursula von der Leyen hanno espresso la loro soddisfazione, con dichiarazioni altisonanti, per il "risultato storico" dell'approvazione da parte del Parlamento europeo, il 10 aprile scorso, dei nuovi regolamenti sul Patto per l'asilo e le migrazioni. Le risicate maggioranze che hanno condiviso i vari provvedimenti e, soprattutto, il risultato davvero modesto delle innovazioni, che lasciano sostanzialmente immutato il Patto di Dublino (che, più di ogni altro regolamento, ha bisogno di modifiche per i tanti problemi che scarica sulle spalle dei Paesi di primo ingresso, tra cui principalmente l'Italia) non legittimano affatto tali trionfalismi, pur dovendosi riconoscere nella nuova normativa taluni interventi di razionalizzazione procedurale e una maggiore attenzione alla necessità di rispettare la Carta dei diritti fondamentali e gli strumenti di diritto internazionale a tutela dei minori e delle persone vulnerabili.

Con molta più modestia (e qualche evidente punta d'imbarazzo), il socialista Juan Fernando López Aguilar, presidente della Commissione LIBE («libertà civili, giustizia e affari interni») del Parlamento, ha ammesso che il risultato, frutto di stressante lavoro della sua commissione – ancorché «*poco soddisfacente e limitato*» – costituisce un «*passo avanti* (...) *per migliorare una situazione inaccettabile e ingiusta*», che grava sui Paesi mediterranei. In sintesi, ha valutato l'accordo come «*un compromesso tra posizioni molto distanti* (...) *un bilanciamento accettabile*», che produce «*un equilibrio tra responsabilità condivisa e solidarietà obbligatoria*».

Chi condivide le riflessioni di Hans Kelsen sull'*Essenza e valore della democrazia* non può che apprezzare la paziente ricerca, all'interno di assemblee parlamentari, di mediazioni tra opposte visioni, ben sapendo che in democrazia il compromesso tra le diverse posizioni è un fattore di crescita e di coesione collettiva.

Va, tuttavia, osservato che ciò che López Aguilar ritiene «accettabile» non costituisce affatto una mediazione tra esigenze di sicurezza e controllata apertura alle immigrazioni nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone, ma – riprendiamo ancora le sue stesse parole – «un equilibrio tra responsabilità condivisa e solidarietà obbligatoria», ossia un mediocre compromesso tra le richieste di collaborazione avanzate dai Paesi di primo ingresso (Grecia, Italia, Spagna) e le resistenze dei Paesi di nord-est ad accogliere una parte delle persone che riescono (vincendo tutte le avversità, anche quelle messe in atto dai governi europei) a superare i confini esterni dell'Unione. La mediazione consiste nella previsione di solidarietà obbligatoria, con versamento di contributi finanziari, da parte di Paesi indisponibili a partecipare alla ricollocazione dei migranti. Come appare evidente, non si tratta di una mediazione tra differenti esigenze sostanziali (chiusura o apertura controllata all'immigrazione), ma di un compromesso economico tra Stati dell'Ue, che rende più lieve il peso economico per gli Stati membri di primo ingresso e consente ulteriori risorse per potenziare il controllo alle frontiere e finanziare gli Stati terzi che si prestano a funzionare da frontiera esternalizzata.

Al dramma delle migrazioni gioverà molto poco il profluvio di parole, di strumenti, di *escamotages* tecnici (come la finzione del "non ingresso" nei confini europei o la creazione di campi di detenzione in Paesi terzi, come l'Albania) che tentano di nascondere l'effettiva sostanza della decisione assunta, che è invece chiarissima: l'Unione persevera – come ha fatto nell'ultimo quindicennio – nel ritenere l'immigrazione non già una preziosa risorsa da governare e regolare, ma un fattore di pericolo e di rischio per i confini e per l'ordine pubblico. Ne è riprova, come spia linguistica, l'ossessiva ricorrenza nella nuova normativa dell'espressione «minaccia per la sicurezza interna o per l'ordine pubblico» e, per contro, uno sporadico accenno a operazioni di soccorso e assistenza nel Mediterraneo e qualche fugace riferimento a teoriche procedure di immigrazione regolare da parte degli Stati membri.

I provvedimenti approvati sono connotati dalla stessa impronta securitaria che, negli ultimi decenni, ha trasfigurato il volto dell'Europa in una fortezza. Non solo un'occasione mancata, ma una riaffermazione di linea con cui si ribadisce sostanzialmente il rifiuto di ogni apertura nei confronti del Sud del mondo, con l'ulteriore invenzione di "stati terzi di primo asilo" che, insieme alla "finzione di non ingresso" e alla qualificazione di "soggiorno" riferita ai campi di detenzione amministrativa, rappresentano una sostanziale ipocrisia giuridica. Se si aggiunge la legalizzazione dell'esternalizzazione, fino a ieri illegale e oggi digerita, metabolizzata e normalizzata, non è azzardato affermare che è stata compiuta una concreta ulteriore regressione giuridica, politica e culturale.

Tale decisione non solo è disumana e contraria ai diritti umani, ma controproducente e contrastante con gli stessi interessi presenti e futuri dell'Italia e dell'Ue[1]. Non soltanto agli occhi dei profughi e dei migranti, ma a tutti quelli delle popolazioni che "producono migrazioni", viene confermato che l'Unione è sostanzialmente la prosecuzione del Continente coloniale e neo-coloniale che ha depredato per secoli le risorse materiali e umane dell'Africa, dell'Asia e dell'America latina.

Per il Sud del mondo è intollerabile che il potere politico ed economico europeo facciano finta di ignorare di aver brutalmente utilizzato lo *ius migrandi* – come ci ricorda Luigi Ferrajoli – ad esclusivo vantaggio degli europei. Quel principio fu elaborato e affermato per legittimare la conquista delle Americhe e il genocidio delle popolazioni native. Oggi, per i migranti dell'America latina, dell'Africa e dell'Asia, non vale più.

Il rimprovero d'ipocrisia e d'incoerenza mosso all'Occidente è perciò ampiamente giustificato dall'atteggiamento dell'Unione e degli Stati membri, che, da un lato, proclamano l'universalità, l'indivisibilità e l'interdipendenza dei diritti fondamentali e, dall'altro, adottano politiche che tali diritti ignorano o calpestano.

2. La "Fortezza Europa" tradisce l'anima dell'Unione

L'Europa delle Costituzioni e delle Carte dei diritti fondate sulla pari dignità delle persone non può chiudersi in una fortezza, alzando muri materiali o giuridici, senza tradire se stessa e perdere la sua identità e la sua "anima", e senza compromettere il suo stesso futuro. L'Unione europea è sorta per contrastare e superare le cause e i fattori delle tante guerre che hanno insanguinato il Continente, per combattere nazionalismi e razzismi, per affermare solennemente il "mai più" a violazioni della dignità umana, a campi di confinamento, a discriminazioni razziali.

1. «L'appellativo di Fortezza Europa (…) è un ben triste viatico per lo sviluppo del nostro continente nel mondo»: M. Livi Bacci, *La geodemografia. Il peso dei popoli e i rapporti tra stati*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 32.

Il continente più ricco del pianeta, invece, continua egoisticamente a chiudersi in se stesso, a costruire nuovi ostacoli giuridici e muri anche fisici[2]; adotta politiche di contrasto all'immigrazione così rigide, con ostacoli materiali, burocratici e procedurali, da limitare e comprimere (sino a negare di fatto) persino il diritto di asilo, da sempre vanto della civiltà europea.

Il Mediterraneo, da crocevia di civiltà, è stato trasformato in un immenso cimitero, in cui sono morte o scomparse decine di migliaia di persone. La rotta balcanica è divenuta un calvario di sofferenze per diseredati. Violenze, torture e sfruttamento sono anche la conseguenza delle politiche di "esternalizzazione" dei confini meridionali dell'Europa[3], realizzata con finanziamenti miliardari al regime turco per la chiusura della rotta balcanica e alle milizie libiche per il blocco dei migranti africani (mentre nuovi patti si stipulano con Niger, Tunisia, etc.); chiusura e blocco effettuati con inaudite violenze, sottratte a effettivi controlli, come risulta dagli allarmi continui dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Ciò nonostante, il Governo italiano si ostina a ritenere affidabile le autorità libiche contro la realtà ben conosciuta e dichiarata dall'OIM e dall'UNHCR[4].

La politica di contrasto della migrazione è *illegittima* per il diritto internazionale fondato sui diritti umani; è *ingiusta* verso persone che intraprendono un doloroso viaggio per fuggire da guerre, da carestie, da disastri ambientali, spesso causati o aggravati anche da politiche del sistema economico occidentale ed europeo; è *discriminatoria e razzista* nel respingere qualche centinaio di migliaia di profughi e migranti africani e asiatici, mentre accoglie meritoriamente milioni di profughi ucraini[5]; è *illusoria* giacché tutta la storia umana prova che mai, nel corso dei millenni, le migrazioni dei popoli sono state effettivamente impedite da ostacoli materiali o giuridici; è *dannosa* per la stessa Europa e per l'Italia. L'analisi recentemente compiuta da Stefano Allievi evidenzia che la chiusura e il blocco dell'immigrazione regolare (coi connessi divieti) produce

2. Secondo uno studio del Servizio di ricerca parlamentare europeo, nel periodo 2014-2022 le recinzioni e i muri di confini sono aumentati da 315 a 2048 km.

3. Sul punto vds. A. Fazzini, *L'esternalizzazione delle frontiere e la responsabilità degli Stati europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, nonché RiVolti ai Balcani (a cura di), *Chiusi dentro. I campi di confinamento nell'Europa del XXI secolo*, Altreconomia, Milano, 2024.

4. Quelle tragedie costituiscono una «*vergogna insanabile per il nostro continente*»: così l'Alto commissario dell'UNHCR il 22 marzo 2018, evidenziando tra l'altro l'aumento dei morti in mare per effetto delle restrizioni adottate per il soccorso, operate con la criminalizzazione delle attività delle Ong.

5. Una proposta di immigrazione selettiva è stata evocata dall'attuale Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, in un discorso ai giovani: «*Ogni nazione ha diritto a privilegiare un'immigrazione più compatibile con la propria cultura. E vi faccio un esempio. In Venezuela ci sono milioni di persone che stanno letteralmente morendo di fame. Sono cristiani, sono spesso di origine italiana, io dico, ci servono migranti? Prendiamoli in Venezuela!*» – riportato in F. Pastore, *Migramorfosi. Apertura o declino*, Einaudi, Torino, 2023, p. 134.

gli effetti di ogni proibizionismo: perdita di controllo del fenomeno migratorio, immigrazione irregolare con connesso mercato illegale che frutta lucrosi affari alle mafie internazionali, aumento del numero dei morti, aumento dell'immigrazione dei minori non accompagnati con relativi costi per l'Italia, abbassamento del livello di istruzione degli immigrati, "clandestinità", paure, xenofobia, razzismo[6].

Il razionale governo dei flussi migratori, che realisticamente è il massimo degli obiettivi possibili, non può essere raggiunto con metodi violenti e repressivi, la cui insensata prosecuzione può soltanto degenerare e determinare ulteriori conflitti, ancor più difficili da governare.

Occorre adoperarsi non già per impedire le partenze, ma per prevenire le cause e i motivi di migrazione, per evitare che le persone siano costrette ad abbandonare il proprio Paese. Soltanto provvedimenti di tal genere, unitamente a politiche di accoglienza e di integrazione, appaiono efficaci e coerenti non solo con la civiltà e le Carte dei diritti dell'Europa, ma con gli interessi dell'Europa e del mondo.

Chi esercita attività giuridiche deve avere la piena consapevolezza che, per governare fenomeni complessi, non basta invocare il diritto, ma è necessaria la politica, a cui compete la cura e la responsabilità degli interessi delle popolazioni.

Chi ha il compito di adottare scelte politiche deve certamente tener conto delle dimensioni dei movimenti migratori e non può ignorare i diffusi timori che percorrono le società europee né la complessità dei processi di integrazione dei migranti e dei rifugiati.

La politica, tuttavia, per essere all'altezza delle promesse di pace e di rispetto per la dignità delle persone e dei popoli formulate solennemente dal diritto internazionale (dallo Statuto dell'ONU alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue), deve individuare soluzioni che trovino un solido fondamento di diritto sia per garantire i diritti dei rifugiati e dei migranti, sia per delineare la sostanza e l'immagine della società democratica europea. La politica deve essere in ogni caso rispettosa dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli, giacché la tutela dei diritti fondamentali costituisce un limite invalicabile per tutti, anche per i legislatori e i governi, che devono farsi carico di queste necessità, indicare prospettive e fornire soluzioni che rendano effettivi i diritti umani e l'aspirazione alla pacifica convivenza tra diversi.

3. Cambiare narrazione per modificare il senso comune

Dobbiamo tutti insieme riflettere sul fatto che il senso comune, ma anche la pubblica opinione, da vari decenni continuano a esprimere ostilità verso le immigrazioni, senza significative attenuazioni.

6. S. Allevi, *Governare le migrazioni. Si deve, si può*, Laterza, Bari-Roma, 2023, p. 36.

In questa sede, val la pena ricordare che il primo convegno di magistrati sulle migrazioni fu organizzato da Md a Torino nell'aprile 1989, seguito dalla pubblicazione di un libro che recava lo stesso titolo: *L'Europa degli stranieri*[7]. Sin dalle prime pagine dell'introduzione venivano individuati tutti i temi su cui la politica e l'opinione pubblica hanno discusso, confrontandosi e scontrandosi, in questi 35 anni.

Nel consultare quel libro, al compiacimento per la correttezza e la lungimiranza dell'analisi allora compiuta si accompagna un senso di scoramento nel costatare che, dopo ben 35 anni, le modalità con cui i responsabili politici italiani ed europei affrontano i problemi dell'immigrazione sono ancora quelle legate alle emergenze e che, sostanzialmente, poco sono cambiate le reazioni della pubblica opinione e della popolazione autoctona, sia pure con qualche oscillazione percentuale[8].

I discorsi sui diritti e sulla dignità di ogni persona, oltre al ricordo dell'emigrazione italiana in Europa e nelle Americhe, non procurano mutamenti del senso comune, incline a farsi manipolare dagli imprenditori politici della paura.

Se non vogliamo rassegnarci a fare "prediche inutili" a testimonianza della civiltà del diritto e dei diritti, ma agire invece anche per ottenere risultati, dobbiamo *mutare la narrazione* dei nostri discorsi[9], utilizzando non soltanto diritto e politica, ma anche e soprattutto demografia ed economia, che incidono direttamente sugli interessi[10]. Ovviamente, interlocutori privilegiati a cui rivolgersi sono *mass-media* e giornalisti, il cui ruolo è rilevante per formare e modificare il senso comune.

I cambiamenti demografici già realizzati e previsti per i prossimi 25 anni per l'Europa e l'Italia parlano da sé. Si prevede un netto declino della popolazione europea e, nello stesso periodo, un'esplosione della popolazione africana, in relazione ai diversi livelli di riproduttività. Nel 1900 l'Europa contava un quarto della popolazione mondiale (408 milioni); nel 2050 ne avrà un dodicesimo (703 milioni). L'Africa nel 1900 rappresentava poco più dell'8% (133 milioni); nel 2050 ne avrà quasi un quarto (2485 milioni). Le quantità di popolazione prevista sono dunque ribaltate rispetto all'inizio del secolo scorso[11].

---

7. A. Perduca e F. Pinto (a cura di), *L'Europa degli stranieri. Stranieri extracomunitari tra accoglienza e rifiuto alle soglie del 1993*, Franco Angeli, Milano, 1991.

8. *Cfr*. le analisi di Ilvo Diamanti e i sondaggi effettuati dal centro di ricerca Demos.

9. S. Allevi, *Governare*, *op. cit.*, pp. V-VII.

10. È quanto stiamo facendo con il Forum Disuguaglianze Diversità, che ha recentemente pubblicato il libro curato da E. Granaglia e G. Riva, *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Donzelli, Roma, 2024.

11. M. Livi Bacci, *La geodemografia*, *op. cit.*, pp. 15-17 e p. 117.

Ancora più illuminante e allarmante risulta la composizione della popolazione. L'Europa invecchia rapidamente. L'Italia è il Paese più vecchio d'Europa (e, assieme al Giappone, il più vecchio del mondo). In Italia nacquero 1.035.207 bambini nel 1964, 577.000 nel 2008; nel 2023 ne sono nati soltanto 379.000[12]. Il declino sembra inarrestabile. Ipotizzando con l'ottimismo della volontà e della speranza un'efficace e immediata svolta di politica per la natalità, gli effetti si cominceranno ad avere tra 20 anni.

Intuitivi e rilevanti saranno gli effetti sul *welfare*. Per rimarcare il dato più evidente, la Sanità avrà necessità di apprestare maggiori cure per gli anziani e per il numero crescente di non autosufficienti. Anche l'Istat «prevede che, nell'arco della prossima generazione, la popolazione italiana non smetterà di calare: (...) il rapporto tra chi è in età da lavoro (...) e chi non lo è passerà da 3:2 a 1:1 (...) ogni persona che lavora dovrà produrre abbastanza per mantenere, oltre a se stessa, anche un'altra [persona]»[13].

Si stima che i ritmi attuali di immigrazione in Italia (150.000 all'anno) rappresentano «il minimo indispensabile, quello che ci serve perché il Paese non si fermi»[14]. Degli immigrati l'Europa e l'Italia hanno dunque estrema necessità[15]. Senza immigrati, tra non molti anni, con le attuali politiche dell'immigrazione, l'Inps non potrà pagare le pensioni.

Tutte le analisi, peraltro, mostrano il positivo contributo economico portato dagli immigrati. Uno studio di Banca d'Italia del 2018 ha dimostrato che «il contributo complessivo alla crescita del PIL nel decennio 2001-2011 è stato positivo per 2,3 punti percentuali, mentre in assenza di immigrazione saremmo calati del 4,4. Anche nel quinquennio successivo, nonostante la grande crisi, sono stati gli immigrati a salvarci dal tracollo, limitando all'1,9% un declino che altrimenti sarebbe stato del 3»[16].

Dal recente *Dossier statistico sulle immigrazioni 2023*, realizzato dal Centro studi e ricerche IDOS, in collaborazione con la rivista *Confronti*, emerge che «[c]ontinua ad essere positivo il contributo degli immigrati all'economia italiana e al suo sistema di protezione sociale: nel 2021 (...) ha segnato un guadagno per l'erario pubblico di 6,5 miliardi di euro, fortemente cresciuto rispetto al 2020 (circa un miliardo di euro in

12. F. Pastore, *Migramorfosi*, *op. cit.*, pp. 3-9.

13. *Ivi*, pp. 7-8.

14. *Ivi*, p. 9.

15. Non è di questo parere ovviamente la Presidente del Consiglio, che nel già citato discorso del 2018 affermò: «*Una delle più grandi menzogne* [è che] *noi abbiamo bisogno degli immigrati perché in Italia non si fanno i figli. In Italia non si fanno i figli perché* (...) *lo Stato italiano, invece di mettere i soldi sulla famiglia, spende miliardi di euro per l'immigrazione incontrollata*» – riportato in F. Pastore, *op. ult. cit.*, p. 134.

16. *Ivi*, p. 6.

più). Analogamente, dal 2011 al 2021, se le imprese in capo a italiani sono diminuite del 4,1%, quelle gestite da immigrati sono cresciute del 41,5%. Nel 2022, con ulteriori 5.000 nuove attività aperte nell'anno (+0,8%), le imprese immigrate operanti in Italia si avvicinano a quota 650.000 (il 10,8% del totale). A crescere sono soprattutto l'imprenditorialità femminile (pari al 24,6% delle attività a conduzione immigrata) e le società di capitali, più che raddoppiate dal 2011 al 2021 (+149,9% e +65.000)».

4. Un impegno di lunga durata

«Migrare è un atto esistenziale e politico. Lo *ius migrandi* è il diritto umano del nuovo millennio che, sostenuto dall'associazionismo militante, dai movimenti internazionali e dalla opinione pubblica più avvertita e vigile, richiederà una lotta pari a quella per l'abolizione della schiavitù»[17]. È questo il nostro impegno. Per adempierlo bisogna conquistare consensi in Italia e in Europa. Ricordiamoci che all'abolizione della schiavitù si pervenne non solo e non tanto per sentimenti umanitari o considerazione dei diritti, della dignità e della libertà di ogni persona: furono decisivi motivazioni e interessi economici.

17. Dalla sentenza del Tribunale permanente dei popoli, all'esito della sessione «*Sulla violazione dei diritti delle persone migranti e rifugiate*», Palermo, 17-18 dicembre 2017 (https://permanentpeoplestribunal.org/wp-content/uploads/2018/01/TPP_PALERMO_MIGRANTI_SENTENZA_DEF_ITA.pdf).

Per la libertà di movimento*

di *Enrica Rigo*

Le migrazioni creano conflitto perché sovvertono l'ordine dei privilegi di "razza", di genere e di classe sostenuti dalla matrice coloniale dei confini, con il loro portato di morte. La libertà di movimento, all'interno e oltre l'Europa, è una prospettiva politica necessaria perché libertà e democrazia non siano il privilegio di una parte guadagnato al prezzo di migliaia di vite. L'abrogazione del reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, l'abolizione della detenzione amministrativa e il riconoscimento della cittadinanza a chi nasce o cresce in Europa sono tre proposte concrete per la libertà di movimento, e per il futuro dell'Europa.

Nei giorni in cui scrivo queste note, circolano in rete e sui *media* le immagini della guardia costiera libica che, il 4 aprile, ha aperto il fuoco durante un'operazione della nave umanitaria "Mare Ionio", al fine di intimidire i volontari e ostacolare il soccorso di un'imbarcazione di naufraghi e di alcuni migranti che si erano tuffati in mare dalla motovedetta di costruzione italiana per sfuggire alla cattura e alla deportazione in Libia[1].

Sono immagini impressionanti, che testimoniano della violenza dei confini e di una lotta nella quale donne e uomini migranti mettono in gioco la posta altissima della propria vita contro un apparato di militarizzazione del tutto asimmetrico e sproporzionato, sostenuti da alleati che vengono a loro volta criminalizzati, come è accaduto per le molte Ong finite sotto processo. Allo stesso tempo, penso che siano immagini che ci parlano dell'urgenza di capovolgere la prospettiva, per affermare che la liberta di movimento delle e dei migranti non è illusoria ma è, invece, un'aspirazione necessaria: l'unico orizzonte possibile per la costruzione di un'Europa dove libertà e democrazia

* Una versione estesa delle riflessioni qui presentate è pubblicata in E. Rigo, *L'imbroglio dei confini chiusi e l'utopia necessaria della libertà di movimento*, in *MicroMega*, n. 3/2024 (www.micromega.net/sognare-per-resistere-intorno-alle-utopie-possibili-il-volume-3-2024-di-micromega/).

1. Per il resoconto dell'operazione di soccorso, vds.: https://mediterranearescue.org/it/news/criminali-contro-l-umanita.

siano un patrimonio collettivo, a meno che non si voglia spacciare per libertà il privilegio di una parte guadagnato al prezzo di migliaia di vite. La libertà non è un computo a somma zero: o è liberazione di tutte e tutti, o non è.

D'altro canto, era questa diversa prospettiva che aveva nutrito il progetto di una rinnovata cittadinanza europea, e che aveva assunto proprio la libertà di movimento nello spazio europeo a suo punto di forza: per i cittadini, è vero, ma che aspirava a una progressiva inclusione e allargamento[2]. Mi pare che questa libertà si sia rapidamente ridotta da aspirazione costituente a dispositivo di governo della circolazione, funzionale a gerarchizzare i movimenti umani. L'ambizione di superare i confini della vecchia Europa, a cominciare dall'allargamento a Est del 2004 e da quelli seguiti in successione, è stata immediatamente ridimensionata attraverso la fortificazione dei confini ancora più esterni e l'imposizione di regimi di circolazione a geometria ineguale sia per i migranti che per i cittadini stessi, distinti, questi ultimi, tra "produttivi" e "improduttivi". Di quell'ambizione rivolta a Est e ai Balcani, rimangano oggi le immagini poco edificanti dei rifugiati ammassati da anni sul confine tra la Polonia e la Bielorussia, dei muri metallici costruiti da Orbán tra Ungheria e Serbia, dei respingimenti e delle morti per assideramento sulla rotta balcanica, dei campi di contenimento per richiedenti asilo allestiti sulle isole delle Egeo e mai smantellati dopo la crisi dei confini del 2015, nonché di quelli esternalizzati in Turchia dopo la sigla con l'Unione europea del patto per fermare i migranti, nel 2016.

Una volta smentita dai fatti la paura dell'invasione, che aveva nutrito la "Fortezza Europa" a cavallo tra gli anni novanta e duemila, questa è stata poco a poco sostituita dall'ossessione per i cd. "movimenti secondari" non autorizzati interni all'Europa, gestiti attraverso le maglie del "regolamento Dublino", da un lato, e l'utilizzo dei rifugiati come arma di negoziazione tra gli Stati nazionali e l'Europa, dall'altro. La strategia seguita è stata quella di illegalizzare i movimenti dei migranti ben prima che essi raggiungano i confini dell'Europa: sigillando la rotta del Mediterraneo centrale con l'accordo tra Italia e Libia nel 2017 e, più di recente, tra Italia e Tunisia; rafforzando la cooperazione tra le polizie di Spagna, Marocco e Senegal per fermare la rotta di Gibilterra e quella verso le Canarie; imponendo la criminalizzazione dei passaggi di frontiera non autorizzati ai Paesi del Sahel; e così via.

Si tratta di una strategia che ha costi altissimi in termini di vite. Negli ultimi dieci anni sono state quasi 30.000 le vittime dei confini nel Mediterraneo[3], alle quali andrebbero aggiunte le morti sulla rotte delle Canarie e nel canale della Manica, i dispersi

2. Vds. É. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, La Découverte, Parigi, 2001 – tr. it.: *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, a cura di A. Simone e B. Foglio, Manifestolibri, Roma, 2004; sia consentito anche il rinvio a E. Rigo, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma, 2007.

3. Fonte: OIM (https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean).

nel deserto del Sahara, le torture dei campi di contenimento in Libia, le incarcerazioni e le deportazioni nel deserto in Tunisia, le violenze della polizia a Ceuta e Melilla, secondo un elenco che potrebbe continuare a lungo.

I confini, come ci dice il filosofo camerunense Achille Mbembe[4], sono diventati luoghi dove la violenza organizzata suddivide le «specie e varietà dell'umano» secondo classi diverse di «computabilità del rischio». In un mondo dove essere vivi o sopravvivere «coincide sempre più con la capacità di muoversi», la distinzione tra chi "conta" e chi "non conta" è determinata dalla differenza tra chi può attraversare i confini in sicurezza e chi può farlo solo a determinate, limitatissime condizioni, assumendo su di sé il rischio della morte che viene gestita istituzionalmente come un rischio sociale e politico calcolato.

Eppure, proprio la gestione dei profughi ucraini nel 2022 ha dimostrato che la libertà di movimento è una scelta politicamente possibile: a 15 mesi dall'aggressione russa, erano oltre 5 milioni le persone titolari di protezione temporanea che avevano potuto attraversare i confini dell'Europa senza rimanere imprigionate nelle maglie del regolamento Dublino[5]. Un numero cinque volte maggiore a quello dei rifugiati della "lunga estate delle migrazioni" del 2015, la quale era stata allarmisticamente indicata come la più grave crisi di profughi mai registrata dalla Seconda guerra mondiale[6]. Nonostante questo precedente positivo, non sembra che le istituzioni europee e nazionali abbiano fatto proprio qualsivoglia cambio di prospettiva o identificato vie di cambiamento radicale. Il nuovo Patto sulle migrazioni e sull'asilo[7], sul quale il Parlamento europeo ha raggiunto l'accordo politico a dicembre 2023, non fa altro che ratificare e inasprire le direttrici già intraprese: rafforzando le misure di selezione, respingimento e rimpatrio dei richiedenti asilo, a scapito della tutela dei diritti; incrementando a dismisura le tecnologie di controllo sia ai confini esterni che a quelli interni; spacciando per solidarietà tra Stati la dislocazione nei diversi Paesi di chi viene riconosciuto come rifugiato.

Sul piano delle politiche nazionali, la proposta (mai realizzata) del Regno Unito di delocalizzare i rifugiati verso il Ruanda ha inaugurato la nuova tendenza dell'esternalizzazione delle procedure di asilo. Il recente protocollo siglato dall'Italia con l'Albania,

4. *Id.*, *Bodies as Borders*, in *From the European South*, n. 4/2019, pp. 5-19, part. pp. 9 ss. (www.fes-journal.eu/numeri/africas-planetary-futures/).

5. Fonte: *Openpolis* (www.openpolis.it/i-profughi-ucraini-a-15-mesi-dallinizio-della-guerra/).

6. Si è espresso in questi termini, nell'agosto 2015, Dimitris Avramopoulos, Commissario europeo per le migrazioni, gli affari interni e la cittadinanza nella Commissione guidata da Jean-Claude Juncker (www.europeansources.info/record/speech-a-european-response-to-migration-showing-solidarity-and-sharing-responsibility/).

7. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en.

che consente di valutare le domande di asilo in territorio albanese, riqualifica la nozione di "territorio nazionale" attraverso una finzione giuridica che equipara le zone demaniali albanesi alle zone di frontiera italiane. Il progetto, che prevede un imponente investimento organizzativo per gestire il numero massimo di 3000 richiedenti asilo contemporaneamente presenti sul territorio albanese, fa apparire oggi l'Albania molto più lontana di quel 7 marzo 1991, quando, in un solo giorno, 27.000 profughi albanesi sbarcarono e furono accolti a Bari. Un numero, quest'ultimo, molto vicino a quello delle vittime che si contano sulla rotta del Mediterraneo centrale nei dieci anni che separano la strage di Lampedusa da quella di Steccato di Cutro.

L'aspirazione della libertà di movimento come libertà di tutte e tutti passa attraverso le rivendicazioni concrete agite dalle e dai migranti che attraversano i confini. Mi pare che i nodi politici della criminalizzazione dei migranti, della detenzione amministrativa e della cittadinanza risultino oggi centrali per segnalare una svolta verso un'Europa dove libertà e democrazia siano patrimonio collettivo.

Va in questo senso la formulazione di tre proposte concrete per la libertà di movimento all'interno e oltre l'Europa.

L'abrogazione del reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e la riforma del cd. "pacchetto facilitazioni" europeo, che ha portato all'incarcerazione di oltre 100.000 migranti in tutta Europa. Tra le norme più odiose che limitano la libertà di movimento vi sono, infatti, quelle che illegalizzano la fuga: dalle guerre, dalla violenza patriarcale, dalla violenza dello sfruttamento di un capitalismo cannibale e guerresco. Il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, che prescinde da ogni scopo di profitto delle condotte, è un dispositivo che colpevolizza i migranti per assolvere i confini dalla responsabilità politica delle morti e delle violenze di cui sono causa.

L'abolizione della detenzione amministrativa dei migranti, la quale, da misura eccezionale, ha reso il confinamento, nelle diverse forme che assume, il regime ordinario di gestione delle migrazioni. I confini oggi non regolano più solamente l'ingresso sul territorio, ma la vita stessa delle persone migranti, con il risultato che, per fasce intere di popolazione, invece che costruire scuole, ospedali e case si allestiscono campi profughi e tendopoli. Abolire la detenzione amministrativa è il primo passo necessario, non solo sul piano simbolico, per contrastare l'affermazione di un diritto differenziale, di matrice coloniale e razzista, che prende sempre più piede in Europa

Allargare l'accesso alla cittadinanza europea è l'unica vera base per costruire un'Europa politica. Svincolare l'accesso alla cittadinanza europea da quella nazionale, e affermare che ogni bambina e bambino nati o cresciuti in Europa hanno diritto alla cittadinanza sarebbe oggi l'affermazione di un principio di uguaglianza necessario. Sarebbe un passo verso la realizzazione di un'utopia concreta e possibile, oltre la nazione e oltre lo Stato.

Le migrazioni creano conflitto, non perché ci invadono, ma perché sovvertono l'ordine dei privilegi – delle "razze", del genere, della classe… – sostenuto dalla matrice coloniale dei confini[8]. La radicalità che accompagna la libertà di movimento non la rende, però, un'utopia meno concreta; al contrario, chiama in causa quell'immaginazione giuridica che sempre segna le svolte del diritto nella storia. E, come ha affermato di recente il giurista internazionalista Martti Koskenniemi[9], l'immaginazione del diritto non è mai una questione di verità, bensì di persuasione.

8. T. Achiume, *Migration as Decolonization*, in *Stanford Law Review*, vol. 71, n. 6/2019, pp. 1509-1574.

9. *Id.*, *To the Uttermost Parts of the Earth: Legal Imagination and International Power 1300–1870*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2021.

I fenomeni migratori, oltre gli stereotipi e le rappresentazioni ansiogene

di *Maurizio Ambrosini*

Per parlare di "immigrati", bisogna anzitutto definire chi siano gli esseri umani a cui attribuiamo questa etichetta. Cercherò in questo contributo anzitutto di introdurre e discutere questo concetto, meno evidente e scontato di quanto potrebbe sembrare. Vedremo come la figura dell'immigrato mette insieme nazionalità straniera e povertà almeno presunta. Tenterò poi di dare un quadro informativo sull'immigrazione in Italia, allo scopo di collocare la questione dell'asilo in una prospettiva adeguata. Discuterò del rapporto tra migrazioni e povertà e dell'idea della promozione dello sviluppo come alternativa all'emigrazione. Tratterò infine delle politiche migratorie del Governo Meloni. Filo conduttore del testo sarà una domanda cruciale: siamo davvero sotto una pressione migratoria sempre più massiccia e secondo alcuni insostenibile? Siamo, insomma, sottoposti a un'invasione?

1. La doppia alterità dei migranti / **2.** Quattro diversi flussi e vari tipi di immigrati / **3.** L'allarme rifugiati e la portata effettiva del fenomeno / **4.** I migranti non arrivano dai Paesi più poveri / **5.** Lo sviluppo come alternativa all'emigrazione? / **6.** La buona accoglienza dei profughi ucraini / **7.** Il rilancio degli ingressi per lavoro / **8.** La chiusura annunciata verso i profughi del Sud del mondo

1. La doppia alterità dei migranti

L'immigrazione è antica come l'umanità, ma in epoca moderna è stata definita e regolata in rapporto al concetto di "nazione" e all'istituzione degli Stati nazionali. La costruzione delle identità nazionali si è basata sull'idea di comunità omogenee, solidali al loro interno e racchiuse entro confini ben definiti. Gli immigrati internazionali hanno sempre rappresentato un inciampo rispetto a questo disegno di formazione di società coese sotto l'insegna della bandiera nazionale: sono stranieri, portatori generalmente di lingue, abitudini, e spesso religioni diverse da quelle localmente prevalenti, che vengono a insediarsi sul territorio della nazione[1].

1. M. Ambrosini, *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Laterza, Bari-Roma, 2020.

A partire da questa premessa, possiamo introdurre il concetto di "immigrato" così come viene definito dall'ONU: «*una persona che si è spostata in un Paese diverso da quello di residenza abituale e che vive in quel Paese da più di un anno*». La definizione include tre elementi: l'attraversamento di un confine nazionale e lo spostamento in un altro Paese; il fatto che questo Paese sia diverso da quello in cui il soggetto è nato o ha vissuto abitualmente nel periodo precedente il trasferimento; una permanenza prolungata nel nuovo Paese, fissata convenzionalmente in almeno un anno. S'intende così chiarire che l'immigrato non è un turista, un partecipante a un congresso di pochi giorni, un operatore commerciale che partecipa a una fiera o viaggia per incontrare dei clienti.

Se però ci spostiamo dal terreno delle definizioni a quello del linguaggio quotidiano, delle interazioni sociali, e per diversi aspetti anche delle norme giuridiche, ci accorgiamo facilmente che la situazione cambia sensibilmente. Di fatto, noi definiamo come "immigrati" solo una parte degli stranieri che risiedono stabilmente e lavorano nel nostro Paese. Ne sono esentati non solo i cittadini francesi o tedeschi, ma pure giapponesi e coreani, anche quando ricadono nella definizione convenzionale di immigrato prima riportata. Raramente si contesta a un cittadino statunitense o giapponese il diritto di entrare, uscire e circolare nel nostro Paese. Gli si consente di portare con sé la propria famiglia. Il riconoscimento dei suoi titoli di studio, benché non proprio agevole, gode di un trattamento preferenziale rispetto a quello a cui sono sottoposti i titoli in possesso dei cittadini di Paesi più deboli.

Lo stesso vale per il termine "extracomunitari", un concetto giuridico ("non appartenenti all'Unione europea") diventato invece sinonimo di "immigrati", con conseguenze paradossali: nel linguaggio corrente non si applica a canadesi o coreani, ma molti continuano a usarlo per i rumeni. Di fatto, il termine ha recuperato la sua valenza etimologica: noi chiamiamo extracomunitari coloro che non fanno parte della nostra comunità ideale, di cittadini fortunati del Nord del mondo.

Immigrati (ed extracomunitari) sono dunque ai nostri occhi soltanto gli stranieri provenienti da Paesi che classifichiamo come poveri, mai quelli originari di Paesi sviluppati. Il concetto contiene quindi un'implicita valenza peggiorativa: in quanto poveri, questi stranieri sono minacciosi, perché potrebbero volerci portare via qualcosa, oppure sono bisognosi di assistenza, e quindi suscettibili di rappresentare un carico per la nazione; e comunque sono considerati meno evoluti e civilizzati di noi.

È singolare, poi, la condizione dei cittadini di Paesi di per sé classificabili come luoghi di emigrazione, ossia poveri e arretrati, ma individualmente riscattati dall'eccellenza nello sport, nella musica, nell'arte, o quantomeno negli affari. Neanche ad essi si applica l'etichetta di "immigrati": il loro successo li ha affrancati da quella condizione di povertà che si associa intrinsecamente alla nozione di immigrato. Come ha detto qualcuno, "la ricchezza sbianca". Il calciatore africano o l'uomo d'affari medio-orientale non allarma particolarmente le società riceventi, e anche le sue eventuali diversità,

religiose o alimentari, sono ampiamente tollerate. La stessa rappresentazione della diversità, e della sua eventuale minaccia per l'identità culturale della società ricevente, è quanto meno aggravata dall'abbinamento con la povertà. Come nota Bridget Anderson[2], l'immigrazione ai nostri occhi è la «mobilità problematica»: gli immigrati sono i residenti stranieri che non ci piacciono.

Possiamo quindi affermare che l'impiego del concetto di immigrato allude alla percezione di una doppia alterità: una nazionalità straniera e una condizione di povertà. Generalmente, quando un individuo o un gruppo riesce a liberarsi di uno di questi due stigmi, cessa di essere considerato un immigrato.

2. Quattro diversi flussi e vari tipi di immigrati

Possiamo poi distinguere su scala internazionale, al seguito di Wihtol de Wenden[3], quattro distinti flussi migratori. Il primo va dal Nord al Nord del mondo, e interessa circa 50 milioni di persone: in maggioranza giovani qualificati che hanno nei luoghi di arrivo gli stessi diritti di cui godono nei Paesi di origine. Alcuni fanno i frontalieri, abitando in un Paese e lavorando in un altro. Altri circolano, vivendo la mobilità come stile di vita. In generale, anche quando s'insediano in modo permanente, questi residenti in Paesi stranieri non sono definiti immigrati, si preferisce parlare per esempio di mobilità internazionale, nell'UE di "cittadini europei mobili". L'abolizione delle frontiere interne nell'area Schengen ha realizzato uno spazio di libera circolazione dei lavoratori che non ha eguali nel mondo, anche se oggi tendiamo a dimenticarlo.

Un flusso corrispondente va dal Sud al Sud del mondo, e coinvolge circa 70 milioni di persone. Sono spostamenti solitamente più facili di quelli diretti verso i Paesi del Nord globale, ma danno accesso a pochi diritti, soprattutto in termini di diritto del lavoro e protezione sociale. Un caso di polo di attrazione di una cospicua immigrazione è quello dei Paesi della regione del Golfo Persico, ma si tratta anche di un caso particolarmente deplorevole in materia di riconoscimento dei diritti degli immigrati. Nel Sud del mondo in generale, comunque i migranti godono, nei Paesi riceventi, di diritti altrettanto scarsi di quelli di cui fruivano nei Paesi di origine.

Altrettanti sono i migranti che si muovono sull'asse Sud-Nord del mondo, gli unici che prendiamo normalmente in considerazione quando parliamo di immigrati. Qui un fenomeno degno di nota è la crescita del numero di donne, che sono ormai globalmente quasi la metà degli immigrati internazionali, e togliendo l'Africa sarebbero la

2. *Towards a new politics of migration?*, in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 40, n. 9/2017, pp. 1527-1537.

3. *Current Pattern of Migration Flows. The Challenge of Migration and Asylum in Europe*, in M. Ambrosini (a cura di), *Europe: no migrant's land?*, Ispi-Epoké, Milano, 2016, pp. 13-29.

maggioranza[4]. Un altro aspetto importante è la persistenza di varie forme di immigrazione irregolare, in relazione all'inasprimento delle restrizioni frapposte all'attraversamento delle frontiere.

Un ultimo fenomeno minoritario (20 milioni di persone), ma in crescita, concerne gli spostamenti dal Nord verso il Sud del mondo. Anche in questo caso, raramente si usa il termine "immigrazione", si preferisce per esempio parlare di "espatriati" (*expat*). Può trattarsi di anziani che cercano luoghi più soleggiati e meno costosi per godersi la pensione (in questo caso si parla di "*Sun migrants*")[5], di giovani incuriositi dall'altrove o alla ricerca di opportunità, di *manager*, professionisti o cooperanti. Tutti costoro incontrano raramente problemi all'ingresso in virtù dei loro passaporti forti, conservano i diritti sociali e politici di cui godevano nei Paesi di origine, possono muoversi agevolmente attraverso le frontiere senza temere di essere etichettati e perseguiti come migranti irregolari, ma possono essere esclusi da alcuni diritti, come quello di proprietà, nei Paesi in cui risiedono.

Si può a questo punto introdurre un'altra precisazione: il termine generale "immigrati" è sempre meno adeguato per cogliere le varie articolazioni delle popolazioni che si spostano attraverso i confini e si insediano in maniera relativamente stabile in altri Paesi. Oltre ai tradizionali immigrati per lavoro, o "migranti economici", come da qualche anno si tende a definirli con valenza peggiorativa, troviamo gli immigrati stagionali, che entrano per brevi periodi, chiamati per soddisfare le esigenze di settori come l'agricoltura o l'industria alberghiera. Abbiamo poi gli immigrati qualificati e gli imprenditori, molto in vista nei documenti ufficiali sulle politiche migratorie: il settore sanitario è indubbiamente quello che su scala globale ne usufruisce maggiormente, se allarghiamo il concetto agli infermieri e ad altre figure tecniche della sanità. In parte simili a loro sono gli studenti, essi pure coinvolti in una crescente mobilità internazionale, ma spesso anche sospettati, per esempio nel Regno Unito, di essere cercatori di lavoro sotto mentite spoglie. Al polo opposto dei percorsi biografici, emerge il già richiamato fenomeno di emigrazione di pensionati. Alle migrazioni per lavoro seguono i ricongiungimenti familiari e gli ingressi per matrimonio: da anni questo è in realtà il principale canale d'ingresso in molti Paesi sviluppati, come gli Stati Uniti e la Francia. Alcuni Paesi hanno introdotto delle restrizioni, ma le convenzioni sui diritti dell'infanzia e della famiglia nei Paesi democratici sono una barriera contro le limitazioni dei ricongiungimenti familiari[6]. Il crescente riconoscimento pubblico delle unioni di fatto e delle unioni omosessuali complica ancora di più gli sforzi di delimitazione del concetto di "famiglia" e dei legittimi pretendenti al ricongiungimento.

---

4. Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier statistico immigrazione*, Edizioni IDOS, Roma, 2023 (www.dossierimmigrazione.it/wp-content/uploads/2023/10/Indice-Dossier-2023.pdf).

5. E. Pugliese, *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018.

6. M. Ambrosini, *Famiglie nonostante. Come gli affetti sfidano i confini*, Il Mulino, Bologna, 2019.

3. L'allarme rifugiati e la portata effettiva del fenomeno

In Europa e in Italia predomina l'idea dell'invasione di una folla incalcolabile di richiedenti asilo, ma i numeri raccontano un'altra storia.

La guerra in Siria e Iraq ha costretto alla fuga oltre frontiera circa 5 milioni di profughi, altri milioni all'interno dei due Paesi. L'invasione dell'Ucraina ne ha obbligati a fuggire, si presume, circa 8 milioni, di cui 4 nell'Ue, seppure in parte mobili e pendolari. A parte questi ultimi, solo una modesta minoranza secondo i dati dell'UNHCR[7], mediamente i più attrezzati e selezionati, arrivano in Europa, ma questo basta a scatenare paure e rifiuti. In realtà il 75% delle persone in cerca di asilo (108 milioni nel 2022) trova accoglienza in Paesi intermedi o in via di sviluppo, un terzo circa nei Paesi più poveri in assoluto. Per la maggioranza sono in realtà sfollati interni (62,5 milioni), accolti in altre regioni dello stesso Paese – chi attraversa una frontiera, nel 70% dei casi, si ferma nel Paese confinante. Nel 2021, prima dell'invasione dell'Ucraina, secondo i dati Eurostat l'Ue accoglieva meno del 10% dei rifugiati del mondo. I Paesi più coinvolti nell'accoglienza dei rifugiati sono invece, nell'ordine: Turchia (3,5 milioni), Iran (3,4 milioni, in crescita per gli ingressi dal confinante Afghanistan), Colombia (2,5 milioni, per l'arrivo di profughi dal Venezuela), Germania (2,1 milioni), Pakistan (1,7 milioni, anch'essi in arrivo dall'Afghanistan)[8]. La Germania è l'unico Paese dell'Ue a figurare tra i primi dieci al mondo per numero di rifugiati accolti.

In rapporto agli abitanti, il Libano accoglie un rifugiato su sette abitanti; la Giordania uno su 16; il Montenegro uno su 19. All'interno dell'Ue, la Svezia ne accoglie uno su 40; Malta uno su 56. L'Italia è sotto la media, con un rifugiato su 175 abitanti (circa 6, ucraini compresi, ogni 1.000 abitanti).

Considerazioni analoghe valgono per l'immigrazione in generale: il discorso pubblico ripete ogni giorno che siamo di fronte a un fenomeno gigantesco, in tumultuoso aumento, che proverrebbe principalmente dall'Africa e dal Medio Oriente e sarebbe composto soprattutto da giovani maschi musulmani. I dati disponibili ci dicono invece che l'immigrazione in Italia, dopo anni di crescita, è sostanzialmente stazionaria, intorno ai 5,3 milioni di persone, che diventano 5,8-5,9 milioni tenendo conto delle stime sulle presenze irregolari. Sono persone arrivate in genere per lavoro in un primo tempo, poi per ricongiungimento familiare, con oltre un milione di minori e 2,4 milioni di occupati regolari[9]. I richiedenti asilo e rifugiati erano 340.000 a fine 2022, oggi

7. *Global trends. Forced Displacement in 2022*, Global Data Service, Copenhagen, 2023 (www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-report-2022.pdf).

8. *Ivi.*

9. Ministero del lavoro, *Rapporto annuale* 2013 (www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/ingresso-e-soggiorno-per-lavoro-in-italia/Documents/3%20-%20III_Rapporto_MdL_immigrati_2013.pdf).

saranno probabilmente 400.000 o poco più: gli sbarchi (oltre un milione nell'arco di vent'anni) si traducono solo in parte in insediamenti nel nostro Paese.

Come se non bastasse, le statistiche dicono che l'immigrazione è prevalentemente europea, femminile e proveniente da Paesi di tradizione cristiana (tab. 1).

Tabella 1. Rappresentazione e realtà dell'immigrazione

Rappresentazione corrente	*Evidenza statistica*
Immigrazione in drammatico aumento	Immigrazione stazionaria (5,3 milioni di persone regolari, più altre 400-600.000 irregolari stimate)
Asilo come causa prevalente	Lavoro (prima) e famiglia (poi) come cause prevalenti. Asilo marginale (400.000 persone circa)
Proveniente dall'Africa e dal Medio Oriente	Per quasi metà europea
Largamente maschile	Prevalentemente femminile
Quasi sempre mussulmana	Proveniente per due terzi da Paesi di tradizione cristiana

Negli ultimi quindici anni la crisi economica ha condizionato le strategie dei migranti, e in modo particolare i nuovi arrivi. Mentre per circa trent'anni il mercato ha assorbito manodopera immigrata, obbligando governi di ogni colore a varare ben sette sanatorie in venticinque anni, fino al 2012, in seguito il sistema economico ha comunicato a lungo il messaggio di una sospensione della domanda di nuovi lavoratori. Persino i ricongiungimenti familiari hanno risentito dell'avversa congiuntura economica e le stesse nascite da genitori immigrati sono calate.

La crisi pandemica ha richiesto però nel 2020 una nuova sanatoria, anche se limitata ai lavoratori e lavoratrici agricoli e domestico-assistenziali. La ripresa successiva ha riavviato la domanda di un consistente numero di nuovi ingressi di lavoratori, anche per il concomitante inaridimento dei bacini di manodopera nei Paesi comunitari dell'Europa orientale, che per circa vent'anni avevano rivestito un ruolo preminente nel rispondere ai fabbisogni di manodopera dell'Europa occidentale.

Un problema su cui riflettere è dunque la divaricazione tra realtà e rappresentazione, l'attenzione selettiva verso una sola componente dei processi migratori, quella dei rifugiati, la confusione tra asilo e immigrazione in generale. Arrivi molto visibili, certo drammatici ma anche drammatizzati, hanno occupato il centro della scena, offuscando le altre componenti, molto più rilevanti, di un universo complesso e sfaccettato come

quello delle migrazioni. Per dare qualche termine di paragone, a fronte di 400.000 rifugiati, gli immigrati titolari di partita IVA sono più di 600.000, le persone che lavorano presso le famiglie italiane sono stimate in circa 1,6 milioni, gli studenti stranieri nelle scuole sono circa 870.000.

Per di più, gli sbarchi (circa 150.000 nel 2023) si traducono solo in parte in richieste di asilo in Italia: come in passato, l'Italia (e la Grecia) svolgono un ruolo di ponte per il transito verso altri Paesi, che le stesse autorità pubbliche non hanno interesse a fermare.

Semmai, dal 2015 (accordo europeo per l'istituzione dei cd. *hotspot* alle frontiere) il transito è diventato più difficile, e i Paesi dell'Europa centro-settentrionale fanno pressione perché i rifugiati vengano identificati e accolti nei Paesi di primo approdo, anche prelevando forzatamente le impronte digitali. Gli accordi di redistribuzione faticosamente raggiunti nell'autunno 2015, e non con tutti i Paesi membri dell'Unione europea, di fatto non sono stati onorati, e sono stati recentemente rilanciati dal nuovo Patto per l'immigrazione e l'asilo, definito (ma non ancora approvato) nel dicembre 2023.

In Italia la gestione dell'asilo continua a oscillare tra l'idea di un'"emergenza" da fronteggiare con interventi straordinari e quella di un fenomeno che va affrontato mediante l'allestimento di un "sistema" organico di accoglienza[10].

Pur con queste precisazioni, l'enfasi sulla necessità di contenere i flussi non deriva da un'analisi obiettiva dei dati, ma dall'impatto che ha sull'opinione pubblica la visione televisiva dei salvataggi, dei naufragi e degli sbarchi sulle coste delle regioni meridionali. Alcuni attori politici si sono impadroniti dell'argomento, facendone materia di polemica e propaganda.

Giorgia Meloni ha recentemente rilanciato la leggenda dell'Italia "campo profughi d'Europa": un'affermazione contraddetta dai dati Eurostat, secondo cui nel 2022 la Germania ha ricevuto 218.000 richieste d'asilo, la Francia 137.000, la Spagna 116.000, l'Italia 77.000. I richiedenti asilo non arrivano soltanto dal mare. Sbagliato ed enfatico anche parlare di un'emergenza senza precedenti. Nel 2015 e 2016, nell'Ue le richieste di asilo hanno superato il milione: 1.321.000 nel 2015 e 1.259.000 nel 2016, a causa soprattutto della guerra in Siria e della fuga di chi poteva da quel martoriato Paese, ed è stata la Germania ad accoglierne gran parte. In Italia, nel 2014-2017 gli sbarchi hanno superato sempre le 100.000 unità all'anno, prima dei controversi accordi con la Libia.

D'altro canto, l'approdo dal mare di persone in cerca di asilo ha tutte le caratteristiche per scatenare le ansie e i fantasmi delle società riceventi: si tratta di stranieri che

10. C. Marchetti, *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra 'emergenza' e 'sistema'*, in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 22, n. 43, 2014, pp. 53-70.

arrivano senza chiedere permesso e senza essere stati invitati, non hanno regolari documenti e per di più, una volta sbarcati, chiedono assistenza e non possono essere respinti. Il *vulnus* nei confronti dell'idea di sovranità nazionale, di controllo dei confini e di sicurezza nei confronti di intrusioni dall'esterno non potrebbe essere più clamoroso.

4. I migranti non arrivano dai Paesi più poveri

Anche l'idea largamente diffusa di un nesso diretto tra povertà e migrazioni è ugualmente grossolana. Certo, le disuguaglianze tra regioni del mondo, anche confinanti, spiegano una parte delle motivazioni a partire. Anzi, si può dire che i confini sono il maggior fattore di disuguaglianza su scala globale. Pesano più dell'istruzione, del genere, dell'età, del retaggio familiare[11]. Un bracciante agricolo nell'Europa meridionale guadagna più di un medico in Africa. Questo fatto rappresenta un incentivo alla mobilità attraverso i confini.

Nel complesso, però, i migranti internazionali sono una piccola frazione dell'umanità: rappresentano all'incirca il 3,5% della popolazione mondiale: in cifre, intorno ai 295 milioni su circa 8 miliardi di esseri umani[12]. Ciò significa che le popolazioni povere del mondo hanno in realtà un accesso assai limitato alle migrazioni internazionali, e soprattutto alle migrazioni verso il Nord globale. Il temuto sviluppo demografico dell'Africa non si traduce in spostamenti massicci di popolazione verso l'Europa o altre regioni sviluppate. I movimenti di popolazione nel mondo avvengono soprattutto tra paesi limitrofi, o comunque all'interno dello stesso continente (oltre l'80% nel caso dell'Africa sub-sahariana), con la sola eccezione dell'America settentrionale, che attrae immigrati dall'America centro-meridionale e dagli altri continenti.

In questo scenario, la povertà in senso assoluto ha un rapporto negativo con le migrazioni internazionali, tanto più sulle lunghe distanze. Le migrazioni sono processi selettivi, che richiedono risorse economiche, culturali e sociali: occorre denaro per partire, che le famiglie investono nella speranza di ricavarne dei ritorni sotto forma di rimesse; occorre una visione di un mondo diverso, in cui riuscire a inserirsi pur non conoscendolo; occorrono risorse caratteriali, ossia il coraggio di partire per cercare fortuna in Paesi lontani, di cui spesso non si conosce neanche la lingua, di affrontare vessazioni, discriminazioni, solitudini, imprevisti di ogni tipo; occorrono risorse sociali, rappresentate specialmente da parenti e conoscenti già insediati e in grado di favorire l'insediamento dei nuovi arrivati. Come ha detto qualcuno, i poverissimi dell'Africa di norma non riescono neanche ad arrivare al capoluogo del loro distretto.

11. T. Faist, *The Transnationalized Social Question: Migration and the Politics of Social Inequalities in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2018.

12. Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier*, *op. cit.*

Di conseguenza, la popolazione in Africa potrà anche aumentare, ma senza una sufficiente dotazione di risorse e senza una domanda di lavoro almeno implicita da parte dell'Europa, molto pochi arriveranno fino alle nostre coste.

I migranti, dunque, come regola non provengono dai Paesi più poveri del mondo, ma principalmente da Paesi intermedi. A livello mondiale, la graduatoria colloca, nell'ordine: India, Messico, Russia, Cina. Certo, gli immigrati arrivano soprattutto per migliorare le loro condizioni economiche e sociali, inseguendo l'aspirazione a una vita migliore di quella che conducevano in patria. Ma questo miglioramento è appunto comparativo, e ha come base una certa dotazione di risorse. Lo mostra con una certa evidenza uno sguardo all'elenco dei Paesi da cui provengono. Per l'Italia, la graduatoria delle provenienze vede, nell'ordine: Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Filippine[13]. Nessuno di questi è annoverato tra i Paesi più poveri del mondo, quelli che occupano le ultime posizioni nella graduatoria basata sull'indice di sviluppo umano dell'ONU.

Per le stesse ragioni, i migranti non sono i più poveri dei loro Paesi: mediamente, sono meno poveri di chi rimane. E più vengono da lontano, più sono selezionati socialmente. Raramente troviamo immigrati provenienti da molto lontano nei dormitori per i senza dimora, nelle mense dei poveri, precariamente accampati sotto i portici, o anche in carcere. Chi arriva da più lontano, fra l'altro, necessita di un progetto più definito e di lunga durata, non può permettersi di fare sperimentazioni o andirivieni: deve essere determinato a rimanere e a lavorare per ripagare almeno le spese sostenute e gli eventuali prestiti ricevuti. Ha anche bisogno di teste di ponte più solide, ossia di parenti o connazionali affidabili che lo accolgano e lo aiutino a sistemarsi.

Anche l'idea che l'incidenza degli immigrati sulla popolazione sia particolarmente elevata nei Paesi più avanzati non trova conferma nei dati statistici. I valori più cospicui sono raggiunti dagli Emirati Arabi Uniti, seguiti dal Qatar, dal Kuwait, dal Bahrein, da Singapore. In Europa, a parte il caso anomalo del Lussemburgo (44,0%), la percentuale maggiore di stranieri rispetto ai residenti è fatta segnare dalla Svizzera, seguita dall'Austria e dalla Svezia. Questi dati ci dicono anche che non è mai stata provata un'altra leggenda popolare, quella di una presunta "soglia di tolleranza", ossia di un'incidenza dell'immigrazione sulla popolazione residente superata la quale scoppierebbero inevitabilmente dei conflitti tra vecchi e nuovi residenti. Il massiccio afflusso di profughi ucraini nel 2022, nell'arco di pochi mesi, e la loro buona accoglienza, rappresentano d'altronde una conferma della fallacia della leggenda della soglia di tolleranza.

Si noti inoltre che, tra i Paesi ad alta incidenza di immigrati, ve ne sono di piccoli e di grandi, di molto popolati e con bassa densità di popolazione. Generalmente sono comunque Paesi ad alto reddito: difficile individuare delle costanti, ma si osserva

13. *Ivi.*

una relazione positiva tra benessere e immigrazione straniera, anziché il contrario. La stessa relazione si osserva all'interno del nostro Paese: le aree con maggiore incidenza dell'immigrazione sono quelle con redditi più alti e disoccupazione più bassa.

Purtroppo, come spesso avviene, il dibattito pubblico prescinde da questi dati conoscitivi. Semmai, cerca i dati che confermano le visioni preconcette: tipicamente, nel caso italiano, l'aumento degli sbarchi.

Un caso per certi versi opposto è quello di una categoria di emigranti emersa nel dibattito recente, quella dei "rifugiati ambientali". Il concetto sta conoscendo una certa fortuna, perché consente di collegare la crescente sensibilità ecologica, la preoccupazione per i cambiamenti climatici e la protezione di popolazioni vulnerabili del Sud del mondo. Ora, è senz'altro vero che ci sono nel mondo popolazioni costrette a spostarsi per cause ambientali, direttamente indotte come nel caso della costruzione di dighe o di installazioni petrolifere, o provocate da desertificazioni, alluvioni, avvelenamenti del suolo e delle acque. Ma che questi spostamenti forzati si traducano in migrazioni internazionali, soprattutto sulle lunghe distanze, è molto più dubbio. I poveri sono forzatamente radicati, o possono permettersi al massimo piccoli spostamenti. Per quel che sappiamo, gli spostamenti riconducibili (anche) a cause ambientali sono essenzialmente interni ai Paesi di origine[14]. È più probabile che i contadini scacciati dalla loro terra ingrossino le megalopoli del Terzo Mondo, anziché arrivare in Europa. Va aggiunto che l'esodo dal mondo rurale è una tendenza strutturale, difficile da rovesciare, nei Paesi in cui la popolazione impegnata nell'agricoltura supera il 50% dell'occupazione complessiva.

5. Lo sviluppo come alternativa all'emigrazione?

Un'altra idea molto diffusa, ma poco approfondita, riguarda la promozione dello sviluppo come alternativa all'emigrazione. Ossia l'idea sintetizzabile nel noto *slogan* "aiutiamoli a casa loro". È un'idea semplice, accattivante, apparentemente molto logica, ma in realtà fallace. Prima di tutto, presuppone che l'emigrazione sia provocata dalla povertà, ma abbiamo visto che questo è meno vero di quanto si pensi. Se gli immigrati non arrivano dai Paesi più poveri, dovremmo paradossalmente aiutare i Paesi in posizione intermedia sulla base degli indici di sviluppo, anziché quelli più bisognosi. In secondo luogo, gli studi sull'argomento mostrano che in una prima fase lo sviluppo fa aumentare la propensione a emigrare, perché cresce il numero delle persone che dispongono delle risorse per partire. Le aspirazioni a un maggior benessere aumentano prima e più rapidamente delle opportunità locali di realizzarle. Solo in un secondo

14. H. de Haas - S. Castles - M.J. Miller, *The Age of Migration. International Populations Movements in the Modern World*, Red Globe Press, Londra, 2020 (VI ed.).

tempo le migrazioni rallentano, finché a un certo punto il fenomeno s'inverte: il raggiunto benessere fa sì che i Paesi che in precedenza erano luoghi di origine di emigranti diventino luoghi di approdo di immigrati, provenienti da Paesi che a quel punto risultano meno sviluppati. Così è avvenuto in Italia, ma dobbiamo ricordare che abbiamo impiegato un secolo a invertire il segno dei movimenti migratori, dalla prevalenza di quelli in uscita alla primazia di quelli in entrata.

L'emigrazione non è facile da contrastare neppure con generose politiche di sostegno allo sviluppo e di cooperazione internazionale, anche perché un altro fenomeno incentiva le partenze e la permanenza all'estero delle persone: le rimesse degli emigranti. Quelle verso i Paesi a basso e medio reddito sono stimate a 642 miliardi di dollari nel 2022, tenendo conto soltanto dei canali ufficiali, con una crescita del 36% rispetto al 2019[15]. Sono gli emigranti ad aiutare a casa loro, molto più dei governi dei Paesi sviluppati.

A livello micro, le rimesse arrivano direttamente nelle tasche delle famiglie, saltando l'intermediazione di apparati pubblici e imprese private. Sono soldi che consentono di migliorare istruzione, alimentazione, abitazione delle famiglie degli emigranti, in modo particolare dei figli, malgrado abbiano anche effetti negativi. I critici osservano che le rimesse alimentano un sviluppo drogato e dipendente dall'esterno, senza promuovere un'infrastruttura produttiva locale, tranne qualche attività direttamente connessa con l'industria delle migrazioni: *money transfer*, vendita di cellulari e schede telefoniche, *internet point*, agenzie di viaggi, produzione e vendita di prodotti locali richiesti dagli emigranti – quello che è stato definito "*nostalgic trade*". Poiché gli emigranti tipicamente investono in terreni e case, come simbolo del loro successo, le rimesse fanno lavorare l'industria edilizia. Fanno però salire i prezzi e svantaggiano chi non ha parenti all'estero, alimentando così nuove partenze. Difficile negare però che le rimesse allevino i disagi e migliorino le condizioni di vita delle famiglie che le ricevono.

Il sostegno allo sviluppo dovrebbe realizzare rapidamente delle alternative per competere con la dinamica propulsiva del nesso emigrazione-rimesse-nuova emigrazione, il che però nel breve periodo è praticamente impossibile. Dunque le politiche di sviluppo dei paesi svantaggiati sono giuste e auspicabili, la cooperazione internazionale è un'attività encomiabile, produttrice di legami, scambi culturali e posti di lavoro su entrambi i versanti del rapporto tra Paesi donatori e Paesi beneficiari, ma subordinare tutto questo al controllo delle migrazioni è una strategia di dubbia efficacia, certamente improduttiva nel breve periodo, oltre che eticamente discutibile. Di fatto, gli aiuti in cambio del contrasto delle partenze significano finanziare dei governi affinché usino le maniere forti per impedire l'emigrazione dei loro giovani cittadini alla ricerca di un

15. Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier*, *op. cit.*

futuro migliore, oppure fermino il transito di migranti e persone in cerca di asilo provenienti da altri Paesi.

Da ultimo, il presunto buon senso dell'"aiutiamoli a casa loro" dimentica un aspetto di capitale importanza: il bisogno che le società sviluppate hanno del lavoro degli immigrati. Basti pensare alle centinaia di migliaia di anziani assistiti a domicilio da altrettante assistenti familiari, dette comunemente "badanti". Secondo una ricerca promossa dal Ministero del lavoro, 1,6 milioni di immigrati lavorano in vario modo al servizio delle famiglie italiane. Per offrire un termine di confronto, gli addetti al Servizio Sanitario Nazionale sono circa 400.000.

Se i Paesi che attualmente esportano queste lavoratrici verso l'Italia dovessero conoscere uno sviluppo tale da inaridire le partenze, non cesserebbero i nostri fabbisogni. In mancanza di alternative di cui per ora non si vedono neppure i presupposti, andremmo semplicemente a cercare lavoratrici disponibili in altri Paesi, diversi da quelli che attualmente ce le forniscono.

In questo scenario si collocano le politiche migratorie del Governo attuale. Le esaminiamo nelle pagine che seguono.

6. La buona accoglienza dei profughi ucraini

In un momento in cui ritorna in auge la chiusura dei confini nei confronti degli sbarchi dal mare, il Governo Meloni propone tre diversi trattamenti dei nuovi arrivati.

Il primo approccio riguarda i profughi ucraini, a due anni dall'invasione russa. La scelta è stata compiuta dal Governo Draghi, nella scia delle decisioni assunte dall'Unione europea, ma il Governo Meloni le ha silenziosamente confermate. L'Italia, a fine marzo 2022, ha recepito la direttiva UE dell'inizio del mese, concedendo una protezione di un anno, rinnovata nel 2023, l'immediato accesso all'assistenza sanitaria e al sistema educativo, la possibilità di cercare un impiego regolare. Ma non solo. Ha affidato alla Protezione civile la regia dell'accoglienza, istituendo un nuovo canale di assistenza ai rifugiati, che si differenzia da quelli già esistenti (CARA, SAI e CAS). La Protezione civile ha immediatamente emanato un'ordinanza che, all'articolo 1, parla di «Accoglienza diffusa». Ha riconosciuto l'esigenza di integrare l'offerta pubblica di servizi di ospitalità rivolgendosi agli enti del terzo settore, ai centri di servizi per il volontariato, alle associazioni registrate, agli enti religiosi civilmente riconosciuti. A questi soggetti di natura privata ha chiesto di prevedere un pieno coinvolgimento dei Comuni mediante la sottoscrizione di accordi di partenariato. Ha così configurato, almeno sulla carta, una strategia di accoglienza condivisa, che chiama a collaborare enti locali, servizi pubblici, forze organizzate della società civile, datori di lavoro. Ne è derivata tuttavia una complessità gestionale a livello locale che ha ritardato di mesi

l'attivazione dei dispositivi di accoglienza e scoraggiato parecchi cittadini che si erano resi disponibili ad accogliere[16].

Non di meno, l'ordinanza della Protezione civile ha previsto un'altra significativa innovazione: i rifugiati ucraini sono stati incoraggiati a cercare sistemazioni abitative autonome, nel mercato dell'affitto o presso famiglie locali, ricevendo direttamente un contributo di 300 euro al mese per ogni adulto e di 150 euro per i minori, per un periodo di tre mesi. Per la prima volta le istituzioni pubbliche italiane hanno riconosciuto autonomia e responsabilità ai rifugiati, trattandoli da adulti capaci di badare a se stessi. Nello stesso tempo, hanno previsto che si attivasse un'offerta privata di abitazioni disponibili, non solo da parte di famiglie solidali, ma anche di normali proprietari immobiliari, quelli che normalmente si mostrano assai diffidenti verso gli immigrati e soprattutto verso gli altri rifugiati arrivati nell'ultimo decennio. Il "caso ucraino" ha dunque modificato i parametri culturali con cui si era soliti considerare i nuovi arrivati e la nostra capacità di accoglierli.

Un problema è rimasto però insoluto, e si riallaccia alla questione dell'apertura selettiva. L'accoglienza è stata garantita ai cittadini ucraini, ma non altrettanto ai soggiornanti stranieri in Ucraina: per questi ultimi, vale soltanto in caso di possesso di un permesso di soggiorno permanente o di uno *status* di rifugiati, con l'aggiunta dell'impossibilità di tornare in condizioni sicure e stabili nel Paese di origine. Ossia non si salva quasi nessuno. Esclusi per esempio gli studenti, i lavoratori con contratti a tempo determinato, i richiedenti asilo di altri Paesi che si sono trovati coinvolti nella guerra. Per tutte queste persone fuggite dall'Ucraina sono rimaste in vigore le normali regole della protezione internazionale, ossia il lungo e incerto percorso della domanda d'asilo.

A un anno di distanza, l'Italia ha accolto circa 170.000 profughi ucraini (la Germania, è bene ricordarlo, circa un milione), senza porre limitazioni numeriche. È rimarchevole il fatto che l'accoglienza non abbia suscitato polemiche politiche né resistenze sociali, né speculazioni mediatiche. Sarebbe difficile sostenere che i profughi ucraini non pesino sul sistema di *welfare*, eppure – fortunatamente – nessuno ha eccepito. Non sono nemmeno definiti nel discorso pubblico come "rifugiati" o "immigrati".

7. Il rilancio degli ingressi per lavoro

Il secondo caso scaturisce direttamente dalle recenti disposizioni governative, che hanno abbozzato una sorta di nuovo schema delle politiche migratorie dopo il disastro di Cutro. Sono morte in mare persone che fuggivano da guerre e repressioni, e l'Esecutivo Meloni ha annunciato un aumento delle opportunità d'ingresso per lavoro, che

16. M. Bassoli e F. Campomori, *Re-thinking policy and (multi-level) governance failure: What went wrong and why in the reception of Ukrainian refugees in Italy?*, in *Governance*, 8 gennaio 2024, pp. 1-21 (https://doi.org/10.1111/gove.12852).

coinvolgerà Paesi diversi da quelli da cui partivano i naufraghi di Cutro, in buona parte afghani. Un successivo decreto ha previsto 450.000 nuovi ingressi in tre anni, che diventeranno in seguito molti di più grazie ai ricongiungimenti familiari. Il Governo ha in realtà risposto alle pressioni dei datori di lavoro, stretti tra carenza di manodopera e procedure bizantine per i nuovi ingressi, tanto che finora i decreti-flussi sono serviti sostanzialmente a regolarizzare lavoratori già entrati in Italia e privi di documenti idonei per l'assunzione.

Qui va notata una convergenza con ciò che sta accadendo in altri Paesi dell'Unione, sebbene con un approccio stentato e riluttante, giustificato con la motivazione di scoraggiare le partenze spontanee anziché ammettere che l'immigrazione inserita nel sistema economico è una risorsa.

Per circa vent'anni, l'immigrazione dai nuovi Paesi entrati nell'Ue, come Polonia, Romania, Bulgaria, ammessa nel giro di qualche anno alla piena libertà di movimento, ha soddisfatto le richieste dei mercati del lavoro dei Paesi della vecchia Ue bisognosi di manodopera, tra cui l'Italia. Altri canali, come i ricongiungimenti familiari (Francia) e l'accoglienza di rifugiati (Germania, Svezia), assumevano in modo indiretto anche il compito di rifornire di manodopera il sistema economico. Ora però, nel contesto post-pandemico, le vecchie ricette stanno mostrando la corda. I datori di lavoro un po' ovunque lamentano di non trovare i lavoratori di cui hanno bisogno, e dall'Est a quanto pare non arrivano più candidati in numero sufficiente. Così Germania, Francia e Spagna stanno correndo ai ripari.

La Germania, con la sua robusta economia, è stata la prima a imboccare, sebbene con prudenza, la strada di una nuova politica degli ingressi. Una nuova legge, uscita nel 2022, punta ad attrarre lavoratori in possesso di competenze utili al sistema economico tedesco. Persone dotate di diplomi che attestino la loro qualificazione, conoscano sufficientemente la lingua tedesca, dispongano di un alloggio, siano in grado di mantenersi durante il periodo di ricerca di un'occupazione. La legge viene ritenuta ancora timida da molti esperti, irta di complicazioni burocratiche. D'altronde, la previsione governativa di ammettere 25.000 lavoratori all'anno rimane lontana dalle stime dei fabbisogni, che superano il milione di posti vacanti. È importante però il segnale, in una materia in cui messaggi e narrazioni hanno più che mai il potere di plasmare le visioni e quindi le decisioni politiche. La Germania, peraltro, in modo più discreto, si è già dotata di un meccanismo per integrare nel sistema occupazionale i richiedenti asilo diniegati mediante corsi di formazione e accordi con le imprese.

Alla fine del 2022, il Governo francese ha assunto un'iniziativa che va nella medesima direzione. A fronte di un sistema d'ingressi legali per lavoro restrittivo e inefficiente, i Ministri degli interni e del lavoro hanno anticipato una proposta, approvata nel 2023, sebbene accompagnata da varie restrizioni: l'introduzione di un permesso di soggiorno per i "mestieri sotto tensione", destinato agli immigrati irregolari già

presenti, che troverebbero impiego, o l'hanno già trovato informalmente, laddove manca manodopera. Si rafforzerebbe così la corsia già in vigore delle regolarizzazioni caso per caso. Forse un nuovo strumento normativo neppure servirebbe, ma anche questa proposta ha un significato culturale: mostrare che la Francia, pur irrigidendo le politiche verso i nuovi arrivati, è di nuovo pronta ad accettare l'immigrazione per lavoro.

La Spagna conferma a sua volta un'apertura a soluzioni pragmatiche e liberali in materia di politiche migratorie. Nell'agosto 2022 ha introdotto nuove norme per agevolare l'ingresso di lavoratori da Paesi terzi richiesti dal sistema produttivo. Le complesse procedure fin qui previste sono state parecchio alleggerite, soprattutto per il settore edile. Anche per chi è entrato nel Paese per motivi di studio o per un tirocinio formativo è ora più facile lavorare legalmente. La Spagna dispone inoltre di procedure piuttosto generose per regolarizzare chi non dispone di un permesso di soggiorno idoneo, e per evitare che gli immigrati che perdono il lavoro cadano nell'irregolarità.

Per quanto riguarda l'Italia, si può comunque cogliere un aspetto positivo nei nuovi orientamenti governativi: l'apertura ai nuovi ingressi indica un cambiamento culturale, o almeno il suo inizio. L'immigrazione non è più una minaccia, ma a certe condizioni diventa un ausilio per la ripresa. Si comincia ad ammettere che un fenomeno complesso e variegato come quello migratorio non può essere trattato in blocco, e tanto meno governato a colpi di *slogan* e di polemiche sui *social network*. Vanno distinte e gestite le sue componenti, anche se questo non può significare chiudere le porte a chi fugge dalle guerre e mai potrà ottenere preventivamente un'autorizzazione all'ingresso per lavoro.

In negativo va anche osservato che non sono previste misure d'integrazione per i nuovi arrivati: il decreto flussi assomiglia alle autorizzazioni per i lavoratori-ospiti in Germania, Svizzera, Belgio negli anni dello sviluppo post-bellico. Nulla è stato chiesto alle imprese che richiedono nuovi ingressi, pur sapendo che ai primi cenni di crisi si disferanno dei lavoratori immigrati, scaricandone gli oneri sulle istituzioni pubbliche e la società civile.

8. La chiusura annunciata verso i profughi del Sud del mondo

In coda alla lista delle politiche migratorie selettive compaiono le persone in cerca di asilo, ma non beneficiate dalla cittadinanza ucraina. Qui l'approccio governativo assume un segno decisamente avverso, rafforzato dal Consiglio dei ministri riunito a Cutro nel mese di marzo[17], dopo il decreto anti-Ong promulgato a gennaio[18]. È bene

17. F. Campomori, *La banalità del male: Il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo*, in *Politiche sociali*, n. 2/2023, pp. 321-328.

18. D. Lucchesi e A. Cerase, *Da "angeli del mare" a "complici dei trafficanti": la politicizzazione del discorso sovranista contro le ONG umanitarie*, in *Mondi migranti*, n. 2/2023, pp. 153-190.

ricordare di passaggio che l'aumento degli sbarchi nel 2023 (oltre 150.000 a fine anno) smentisce l'idea che le navi delle Ong attraessero le partenze. Le navi umanitarie, nel 2022, avevano d'altronde soccorso soltanto il 12% delle persone sbarcate. Nel 2023, probabilmente, intorno al 10%. Ancora più importante notare il contrasto tra i 170.000 ucraini accolti pacificamente e gli allarmi per gli arrivi dal mare di un numero di persone più o meno simile, anche perché i più non vedono l'ora di passare le Alpi per insediarsi in altri Paesi.

In contrasto con la parziale apertura nei confronti dei lavoratori, sull'asilo il Governo cerca di rafforzare la linea della chiusura, ribadita nell'autunno 2023 dal controverso accordo con l'Albania. La retorica sul "diritto a non emigrare" significa in realtà imporre il dovere di non emigrare, soprattutto a chi proviene dai contesti più critici. La prima misura varata è il rafforzamento dei Cpr, ossia i centri destinati a rinchiudere le persone in vista del rimpatrio forzato, disumani quanto inefficienti, ammettendo così implicitamente il fallimento delle precedenti rumorose campagne sull'incremento delle espulsioni (5000-6000 all'anno, anche con Salvini al Ministero degli interni e Piantedosi al suo fianco).

La seconda misura è l'aggravamento delle pene per i cosiddetti scafisti, su cui il Governo scarica la responsabilità delle morti in mare. In realtà chi guida le barche è l'ultimo anello della catena del trasporto illegale, non sono certo i boss a rischiare la vita in mare o l'arresto. Tra gli arrestati per la tragedia di Cutro c'è un minorenne, e qualche anno fa erano una cinquantina i minorenni rinchiusi nelle carceri italiane per reati analoghi. Va poi ricordato, se ce ne fosse bisogno, che il trasporto illegale prospera perché non esistono vie d'ingresso legali a disposizione di chi fugge, e vengono usati mezzi fatiscenti o inadeguati perché si sa che i natanti verranno sequestrati e distrutti.

Una terza disposizione restrittiva introdotta dal "decreto Cutro" riguarda l'introduzione di una lista di Paesi considerati «sicuri», per i cui cittadini si prevede una sorta di detenzione preventiva e un esame accelerato delle domande ritenute pregiudizialmente infondate, seguito da una rapida espulsione. È l'aspetto più controverso, su cui alcuni giudici in Sicilia si sono già opposti, vanificandone finora l'attuazione.

Infine, il permesso per "protezione speciale" è stato drasticamente ristretto, e in prospettiva, secondo la *premier*, verrà abolito. Era un'opportunità per tutelare chi, pur non avendo ottenuto il riconoscimento come rifugiato, aveva compiuto dei passi verso l'integrazione sociale, per esempio avendo imparato l'italiano e trovato un lavoro. Ricacciarlo nell'ombra, ossia in mezzo a una strada, sarà un dramma per lui e un problema per tutti.

Nessuna menzione invece, neppure nella successiva conversione in legge, dei corridoi umanitari o di altre soluzioni alternative ai viaggi per mare. Generosità dunque verso gli ucraini, cauta apertura alle braccia, porte chiuse verso le persone in fuga da altre guerre e repressioni.

Questa impostazione, però, non manca di suscitare mobilitazioni di senso contrario. Di rifugiati e solidarietà si occupano due recenti volumi. Il primo reca appunto il titolo *Rifugiati e solidali*[19]. È un'analisi dell'attuazione del diritto di asilo, che discute di politiche locali e *governance* dell'asilo, accoglienza istituzionale e servizi sociali, forme di volontariato ed esempi di attivismo, processi d'integrazione sul territorio e passaggi delle frontiere: due capitoli sono dedicati all'accoglienza a Trieste e agli attraversamenti delle Alpi verso la Francia[20].

Il secondo s'intitola *Stato d'assedio*[21]. Ha l'obiettivo di confutare le narrazioni infondate su rifugiati e richiedenti asilo, delineando inoltre nel capitolo finale le possibili vie d'uscita all'alternativa tra respingimenti generalizzati e rischiosi viaggi per mare.

Benché parole d'ordine come sovranità, confini, nazione, sembrino oggi prevalere, un altro sguardo è possibile, e una diversa visione dei diritti umani e della solidarietà è tutt'altro che sconfitta.

19. M. Ambrosini, *Rifugiati e solidali*, Il Mulino, Bologna, 2023.

20. Vds., inoltre, sulla solidarietà verso rifugiati e immigrati in difficoltà, P. Bonizzoni, *Impegnati ad accogliere. Volontari e migranti oltre le crisi*, Ledizioni, Milano, 2023.

21. M. Ambrosini, *Stato d'assedio. Come la paura dei rifugiati ci sta rendendo peggiori*, Egea, Milano, 2023.

EU migration policies on the eve of the European Parliament elections

di *Janina Maria Ochojska-Okońska*

As Europe is increasingly becoming a "fortress", the new EU Pact on Migration and Asylum fails in ensuring adequate protection to the life and fundamental rights of people who seek international protection.

I have been dealing with migration issues for many years, both from a practical and political perspective.

I would like to present some of my comments on the new Pact on Migration and Asylum that was adopted two days ago by European Parliament only thanks to abstentions, which were used by MEPs who did not agree with the text but wanted the pact to be adopted.

I believe that the provisions of the Pact do not protect human life and fundamental rights sufficiently well. Also, we have to take into account the safety of people who seek international protection or a better life.

Monitoring, guidance, and legal challenges will now be pivotal. The implementation should focus on longstanding compliance problems rather than border procedures. It is time to tackle: backlogs, appalling reception conditions, asylum lottery, neglect of procedural rights, etc.

The principal aims of a new pact on migration and asylum are:

1. to introduce a new border screening procedures;

2. to improve relocation procedures for vulnerable groups and people rescued at sea – solidarity aim;

3. to support other countries hosting refugees and fight migrant smuggling;

4. to insure a common and fast reaction to migration crisis.

Theoretically, they are the very good aims, but I believe that the weakest point of the Pact is the assumed solidarity of the member states and its flexibility. Unfortunately, member states are rejecting this solidarity, including my country. Poland explains that it accepted two million refugees from Ukraine, but that was two years ago and today these refugees are mainly in Germany, the Netherlands, Belgium, etc.

The assumptions of the idea of solidarity are:

1. relocation of recently-arrived persons;

2. reception of newcomers or return operations;

3. assistance in responding to specific migratory trends affecting Member States through cooperation with non-EU countries.

The last proposal is quite unclear to me in the light of activities outside the Pact leading to the externalization of migration proposed by the Commission that opened the way to the externalization of the granting of international protection and asylum.

Lately the European Union signed agreements with Tunisia and Egypt in which it committed to large financial support in exchange for its help in the fight against illegal migration to Europe.

However, the conclusion of this agreements aroused considerable controversy among European politicians. There are many accusations against Tunisia and Egypt as countries where there is a dictatorship and human rights are violated.

As a result of this agreements, the situation in southern Europe has not improved at all. An example is the Italian island of Lampedusa, where the number of illegal migrants has exceeded the number of inhabitants in recent days. So the question is whether the European Union should stick to an agreement that is expensive, controversial and doesn't work?

The migration crisis in southern Europe continues and is even intensifying, despite the agreement between the European Union and Tunisia or Egypt aimed at stopping the influx of illegal migrants.

You can see how weak the Pact is as the Commission has to rely on the regimes of Turkey, Tunisia, Libya and Egypt.

It seems that the much earlier experience with Turkey, which was supposed to stop the influx of Syrian refugees, did not teach the European Union anything. I was in Turkish camps in 2017 and knew the consequences of this agreement – refugees living in overcrowded centers or nesting in makeshift tents.

I think the reason for the recent deals is primarily to show before the European elections, that the governments of EU want to show how much they care about preventing the crisis.

Europe is becoming a fortress intended to protect us against the influx of migrants, although this protection is only apparent. From my experience, I know that people looking for security or better living conditions will conquer any fortress.

I believe in legal migration routes, in solidarity in sharing the wealth of European countries and in respecting human rights. I believe that the Pact should not only be based on the values that are fundamental for the existence of the EU but much more important that those rights should be respected.

Le politiche UE in materia di immigrazione alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo*

di *Janina Maria Ochojska-Okońska*

Mentre l'Europa sta consolidando la propria configurazione di "fortezza", il nuovo Patto UE sull'asilo e la migrazione non riesce a garantire un'adeguata protezione della vita e dei diritti fondamentali delle persone che cercano protezione internazionale.

Mi occupo di migrazioni da molti anni, da una duplice prospettiva pratica e politica.

Vorrei condividere alcune mie osservazioni sul nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, approvato dal Parlamento europeo solo grazie all'astensione di quei parlamentari che non erano d'accordo sul testo, ma che ne volevano comunque l'adozione.

Credo che le norme contenute nel Patto non proteggano in modo adeguato la vita umana e i diritti fondamentali. È necessario infatti considerare anche la sicurezza delle persone che cercano protezione internazionale o una vita migliore.

Sarà adesso cruciale monitorare l'esecuzione del Patto, orientarne l'applicazione e individuare le sfide giuridiche che lo riguardano. La sua applicazione dovrebbe concentrarsi sui problemi di conformità – ormai da tempo presenti – piuttosto che sulle procedure di frontiera. È il momento di affrontare l'arretrato accumulato, le terribili condizioni di accoglienza, la lotteria dell'asilo, il mancato rispetto di diritti procedimentali...

I principali obiettivi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo sono:

1. introdurre nuove procedure di *screening* alle frontiere;

* Traduzione dall'inglese a cura di Sara Cocchi, avvocata in Firenze, consulente UE e OCSE.

2. migliorare le procedure di ricollocamento per i gruppi vulnerabili e le persone salvate in mare (obiettivo di solidarietà);

3. supportare gli altri Paesi che ospitino rifugiati e combattere il traffico di migranti;

4. assicurare una reazione comune e rapida alla crisi migratoria.

Teoricamente, questi sono obiettivi molto positivi, ma credo che il principale punto debole del Patto sia la presunzione di solidarietà fra gli Stati membri e la sua flessibilità. Sfortunatamente, gli Stati membri – incluso il mio Paese – rifiutano questa solidarietà. La Polonia afferma di aver accolto due milioni di rifugiati dall'Ucraina, ma questo è stato due anni fa, e oggi questi rifugiati si trovano principalmente in Germania, nei Paesi Bassi, in Belgio…

I presupposti di questa idea di solidarietà sono i seguenti:

1. il ricollocamento delle persone recentemente arrivate;

2. l'accoglienza dei nuovi arrivati o le operazioni di rimpatrio;

3. l'assistenza nella risposta a specifiche tendenze migratorie che riguardino gli Stati membri attraverso la cooperazione con Stati non membri dell'Ue.

Alla luce delle attività condotte al di fuori del Patto, che portano alla esternalizzazione dei migranti proposta dalla Commissione, la quale ha aperto la strada alla possibilità di esternalizzare la concessione di protezione internazionale e asilo, l'ultima proposta mi risulta poco chiara.

Ultimamente, l'Unione europea ha sottoscritto accordi con Tunisia ed Egitto, nei quali si è impegnata a offrire un ampio supporto finanziario in cambio di aiuto nel contrasto all'immigrazione illegale in Europa.

Tuttavia, la conclusione di tali accordi ha suscitato notevoli polemiche fra i politici europei, e numerose accuse contro Tunisia ed Egitto, Paesi nei quali vige una dittatura e i diritti umani sono oggetto di violazioni.

Guardando ai risultati di questi accordi, la situazione nell'Europa meridionale non è affatto migliorata. Un esempio è rappresentato dall'isola italiana di Lampedusa, dove il numero di migranti irregolari ha superato il numero degli abitanti. La domanda è, dunque, se l'Unione europea debba dare rigorosa esecuzione a un accordo costoso, controverso e inefficace.

La crisi migratoria nell'Europa meridionale prosegue e si intensifica, nonostante gli accordi con Tunisia ed Egitto finalizzati a interrompere il flusso in ingresso di migranti irregolari.

Il fatto che la Commissione debba affidarsi ai regimi di Turchia, Tunisia, Libia ed Egitto mostra tutta la debolezza del Patto.

La precedente esperienza con la Turchia, che avrebbe dovuto fermare il flusso di rifugiati siriani, sembra non aver insegnato nulla all'Ue. Sono stata nei campi della Turchia nel 2017 e ho potuto toccare con mano le conseguenze di questo accordo: i rifugiati vivevano in centri sovraffollati o cercavano riparo in tende improvvisate.

Credo che la ragione sottostante i recenti accordi sia [stata – *ndr*] mostrare, prima delle elezioni europee, quanto i Governi dell'Ue tengano a evitare la crisi.

L'Europa sta diventando una fortezza che ha come obiettivo proteggerci dai flussi migratori, sebbene questa protezione sia solo apparente. Per esperienza personale, so che le persone che cercano sicurezza o migliori condizioni di vita conquisteranno qualsiasi fortezza.

Credo nei percorsi di immigrazione legali, nella condivisione solidale della ricchezza dei Paesi europei e nel rispetto dei diritti umani. Credo che il Patto non dovrebbe essere fondato esclusivamente sui valori fondamentali per l'esistenza dell'Ue, ma anche – cosa ancor più importante – sul rispetto effettivo di questi diritti.

Judge in Exile:
A Journey from Justice to Persecution

di *Orhan Karabacak*

Although the story I share is one of deep struggle and hardship, it is an honour to speak before you today. While my journey is deeply personal, it is just one example of a broader crisis that is affecting thousands of people. It highlights the intersection of justice, human rights and refugee issues and the dire consequences that arise when the rule of law collapses and authoritarian regimes tighten control.

As you listen to my story, I ask you to remember that my experiences are not unique. They reflect the plight of countless individuals like me who have been forced to flee their homes in search of safety and justice.

1. A career in Justice / **2.** The descent into chaos / **3.** The *coup* and the witch hunt / **4.** Personal persecution / **5.** A life in limbo / **6.** Seeking refuge / **7.** The unsung heroes / **8.** Epilogue: refugee rights and the rule of law

1. A career in Justice

For the first decade of my career, I devoted myself to the principles of justice and the rule of law in Turkey. I began as a tax inspector at the Ministry of Finance, a role I held for two years before becoming a judge. My judicial journey took me through two years at the tax court and eight years at various administrative courts. I was passionate about upholding the law and ensuring that justice was served.

2. The descent into chaos

Turkey's descent into chaos began with the Gezi Park protests in 2013. Initially, a demonstration against the destruction of trees in Istanbul's Gezi Park, it quickly escalated into a broader movement against the government. The Erdogan regime branded

this democratic struggle a coup attempt, leading to a witch hunt against its opponents. Arrests and casualties followed, marking another beginning of a dark era for Turkey.

On December 17, 2013, Turkey's largest corruption operation implicated the then prime minister, ministers, and their families. Those who conducted the investigation were accused of attempting a coup and were arrested. This event was yet another mark, the escalation of Erdogan's crackdown on media, NGOs, and opposition voices, creating an atmosphere of fear and repression.

3. The *coup* and the witch hunt

July 15, 2016, marked a dramatic shift. An ostensible coup attempt that night led to chaos, and at around 3 a.m. an arrest warrant for 2,840 judges and prosecutors was issued. The arrest warrant even included judges who had passed away or retired months before. This alone raises serious questions about the true perpetrators of the ostensible coup attempt.

A state of emergency was declared on July 20, 2016, suspending numerous constitutional rights. The ensuing crackdown saw mass arrests and dismissals of thousands, including judges, military officers, academics, doctors, and teachers. Already half-dependent judiciary's independence was obliterated, and human rights violations became rampant.

4. Personal persecution

On the night of the coup attempt, I was on vacation in my village. The High Council for judges sent me a message cancelling my vacation and ordering me back to court. I left my family and set off, but was arrested en route. The arrest warrant was from the capital, but the local prosecutor had no details. I was detained, and my home was raided by police who seized my belongings. I was released four days later, only to be arrested again seven months later on my daughter's birthday. This time, I was detained for 18 months in a prison cell designed for nine but holding 24 inmates. I slept on the ground for six months before getting a bed.

5. A life in limbo

After my release, I struggled to find work. Potential employers feared government retribution. My family faced continuous harassment, and our assets were frozen. My wife was investigated for receiving financial support from European judges, turning our lives into a nightmare.

Desperate, we decided to flee Turkey. I took a free online seaman course, obtained a boat license, and bought a small boat with a colleague. Our first escape attempt failed, and our boat sank during the second. On our third attempt, we crossed the Aegean Sea to a Greek island, where I was arrested. The support coming from Filipe Marques, president of MEDEL, and some other colleagues was a true relief in that duration.

6. Seeking refuge

In Athens, I tried to get a fake passport but was caught. Eventually, I secured a passport and made my way to safety. Reflecting on my journey, I feel fortunate. Many of my colleagues died or were re-arrested while trying to escape. Some are still in jail, including my president, Murat Arslan.

7. The unsung heroes

Throughout my ordeal, certain individuals stood out as beacons of hope and support.

Gualtiero Michelini, President of MEDEL 2015-2017: he gave the fastest reaction to our arrest and dismissal right after July 15, 2016. Even though we did not even understand as Turkish judges what was going on in that encounter, he and the MEDEL team of the period took an extremely accurate and determined stance. He took the lead in the establishment of the fund, which still provides financial support to incarcerated judges and their families.

Filipe Marques, President of MEDEL 2017-2022: he continued the struggle as soon as he took over the flag from Gualtiero Michelini. Over five years, he led an unprecedented solidarity movement in the history of the judiciary. He became the voice of the victims on every platform. He was targeted and declared an enemy by the Turkish government, but he never backed down.

Mariarosaria Guglielmi, President of MEDEL 2022, present: she took a significant initiative as soon as she held the office. She signed the communication bringing the crimes against humanity committed in recent years by Turkish government officials to the International Criminal Court Prosecutor's Office. At the same time, by leading the initiatives taken before the Parliament of the Council of Europe, she pioneered solutions that would enable to turn non-implementation of the decisions of the European Court of Human Rights into sanctions.

8. Epilogue: refugee rights and the rule of law

The 2016 Turkey-EU deal on refugees was a disgraceful act, setting a troubling precedent. The quality of democracy and the rule of law in any country can be measured by how it treats its refugees, prisoners, and the mentally ill. Refugee rights are human rights, yet asylum seekers face immense difficulties, including pushbacks and inadequate reception conditions.

The EU Commission's annual rule of law reports often ignore these issues, cherry-picking what they consider as rule of law. True rule of law cannot turn a blind eye to the plight of refugees and asylum seekers.

In closing, I extend my deepest gratitude to the unsung heroes who have supported me and countless others in our fight for justice and human rights. Your bravery and selflessness are a testament to the enduring human spirit in the face of oppression.

Giudice in esilio: viaggio dalla giustizia alla persecuzione*

di *Orhan Karabacak*

Nonostante che quella che condividerò sia una storia di lotta e di profonda difficoltà, è un onore parlare di fronte a voi quest'oggi. Se è vero che si tratta di una vicenda molto personale, essa è anche un esempio di una più ampia crisi che coinvolge migliaia di persone. Evidenzia le intersezioni fra giustizia, diritti umani e problematiche relative ai rifugiati, nonché le terribili conseguenze che si verificano quando crolla lo Stato di diritto e i regimi autoritari esercitano un controllo più restrittivo.

Mentre ascolterete la mia storia, vi chiedo di tenere a mente che la mia non è un'esperienza isolata. Riflette la difficile situazione in cui si trovano innumerevoli persone che, come me, sono state costrette a lasciare la propria casa in cerca di sicurezza e di giustizia.

1. Una carriera nella giustizia / **2.** La discesa nel caos / **3.** Il colpo di Stato e la caccia alle streghe / **4.** Persecuzione personale / **5.** Una vita nel limbo / **6.** Cercando rifugio / **7.** Gli eroi non celebrati / **8.** Epilogo: i diritti dei rifugiati e lo Stato di diritto

1. Una carriera nella giustizia

Per i primi dieci anni della mia carriera, mi sono dedicato ai principi della giustizia e dello Stato di diritto in Turchia. Ho iniziato come ispettore delle tasse al Ministero delle finanze, ruolo che ho ricoperto per due anni prima di diventare un giudice. Il mio viaggio come giudice mi ha condotto attraverso due anni presso la corte tributaria e otto anni presso vari tribunali amministrativi. La mia passione era affermare il diritto e assicurare che fosse resa giustizia.

* Traduzione dall'inglese a cura di Sara Cocchi, avvocata in Firenze, consulente UE e OCSE.

2. La discesa nel caos

La Turchia inizia a precipitare nel caos con le proteste di Gezi Park, nel 2013. Quella che all'inizio era una manifestazione contro l'abbattimento di alberi nel parco Gezi di Istanbul si è presto intensificata fino a diventare un movimento contro il Governo. Il regime di Erdoğan etichettò questa lotta democratica come tentativo di colpo di Stato, dando avvio a una caccia alle streghe contro i suoi oppositori. Seguirono arresti e vittime, che segnarono così l'inizio di un altro periodo oscuro per la Turchia.

Il 17 dicembre 2013, la più vasta operazione anti-corruzione mai condotta in Turchia vide il coinvolgimento dell'allora Primo ministro, di vari ministri e delle loro famiglie. Gli inquirenti furono accusati di tentativo di colpo di Stato e arrestati. Questo evento segnò un giro di vite da parte di Erdoğan nei confronti dei *media*, delle ong e delle voci dell'opposizione, creando un'atmosfera di terrore e repressione.

3. Il colpo di Stato e la caccia alle streghe

Il 15 luglio 2016 ha segnato un cambiamento drammatico. Un apparente tentativo di colpo di Stato verificatosi quella notte ha portato al caos e, intorno alle 3 di mattina, è stato emesso un mandato d'arresto per 2840 giudici e pubblici ministeri. Il mandato includeva persino giudici deceduti o pensionati già da mesi. Anche questo solo particolare suscita seri dubbi circa i veri autori dell'apparente colpo di Stato.

Il 20 luglio 2016 è stato dichiarato lo stato d'emergenza, che ha sospeso numerosi diritti costituzionali. La stretta successiva ha comportato arresti di massa e migliaia di destituzioni fra giudici, militari, dipendenti pubblici, accademici, medici e insegnanti. L'indipendenza del potere giudiziario, già dimidiata, è stata completamente annientata e le violazioni dei diritti umani sono divenute dilaganti.

4. Persecuzione personale

La notte del tentativo di colpo di Stato ero in ferie nella mia cittadina. Il Consiglio superiore dei giudici mi ha inviato un messaggio che annullava le mie ferie e mi ordinava di tornare in tribunale. Ho lasciato la mia famiglia e sono partito, ma durante il viaggio sono stato arrestato. Il mandato d'arresto proveniva dalla Capitale, ma il pubblico ministero locale non aveva altri particolari. Sono stato detenuto e la mia abitazione è stata perquisita dalla polizia, che ha sequestrato i miei averi. Quattro giorni dopo sono stato rilasciato, ma dopo sette mesi sono stato nuovamente arrestato, nel giorno del compleanno di mia figlia. Questa volta sono stato detenuto per 18 mesi in una cella che ospitava 24 detenuti, pur essendo stata progettata per 9 persone. Prima di avere un letto, per sette mesi ho dormito in terra.

5. Una vita nel limbo

Dopo essere stato rilasciato, ho fatto fatica a ritrovare lavoro. I miei potenziali datori di lavoro temevano ritorsioni da parte del Governo. La mia famiglia ha subito continue persecuzioni e i nostri beni sono stati sequestrati. Mia moglie è stata indagata per aver ricevuto sostegno finanziario da giudici europei, fatto che ha trasformato la nostra vita in un incubo.

Disperati, abbiamo deciso di lasciare la Turchia. Io ho seguito un corso di navigazione *online*, ho preso la patente nautica e insieme a un collega ho comprato una piccola barca. Il nostro primo tentativo di fuga è fallito e la nostra barca è affondata nel corso del secondo. Al nostro terzo tentativo, abbiamo attraversato il Mar Egeo alla volta di un'isola greca, dove sono stato arrestato. Il supporto di Filipe Marques, allora presidente di MEDEL, e di altri colleghi è stato un enorme conforto in quel periodo.

6. Cercando rifugio

Ad Atene ho cercato di ottenere un passaporto falso, ma sono stato scoperto. Alla fine, sono riuscito ad assicurarmi un passaporto e a mettermi al sicuro. Considerando il mio viaggio, mi sento fortunato. Molti dei miei colleghi sono morti o sono stati nuovamente arrestati mentre cercavano di scappare. Alcuni sono ancora in carcere, come il mio presidente Murat Arslan.

7. Gli eroi non celebrati

Nel corso del mio calvario, alcune persone si sono distinte come fari di speranza e di sostegno.

Gualtiero Michelini, presidente di MEDEL (2015-2017): ha reagito con estrema rapidità al nostro arresto e destituzione subito dopo il 15 luglio 2016. Sebbene neppure noi, quali giudici turchi, riuscissimo a capire cosa stesse accadendo in quelle circostanze, Gualtiero Michelini, con il *bureau* di MEDEL di quel periodo, prese una posizione molto precisa e determinata e ha guidato l'istituzione del fondo che ancora supporta i giudici detenuti e le loro famiglie.

Filipe Marques, presidente di MEDEL (2017-2022): ha proseguito la lotta non appena raccolto il testimone da Gualtiero Michelini. Per oltre 5 anni, ha guidato un movimento di solidarietà che non ha precedenti nella storia del potere giudiziario. Su ogni piattaforma, è divenuto la voce delle vittime. È stato preso di mira e dichiarato «nemico» dal Governo turco, ma non ha mai ceduto.

Mariarosaria Guglielmi, presidente di MEDEL dal 2022: non appena entrata in carica, ha preso un'iniziativa significativa. Ha firmato la comunicazione con la quale ha

portato all'attenzione della Procura della Corte penale internazionale i crimini contro l'umanità commessi dal Governo turco negli ultimi anni. Al tempo stesso, guidando le iniziative presso il Parlamento del Consiglio d'Europa, ha aperto la strada a soluzioni che consentirebbero di sanzionare la mancata esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo [da parte del Governo turco].

8. Epilogo: i diritti dei rifugiati e lo Stato di diritto

L'accordo del 2016 fra Turchia e Unione europea sui rifugiati è stato un atto vergognoso, che ha sancito un precedente preoccupante. In qualunque Paese la qualità della democrazia e dello Stato di diritto può essere misurata da come sono trattati i rifugiati, i prigionieri e le persone con malattie mentali. I diritti dei rifugiati sono diritti umani, eppure i richiedenti asilo affrontano difficoltà immense, fra cui i respingimenti e condizioni di accoglienza inadeguate.

Il rapporto annuale sullo Stato di diritto della Commissione europea spesso ignora queste questioni, scegliendo accuratamente ciò che essa considera "Stato di diritto". La vera *rule of law* non può fingere di non vedere le tribolazioni dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

In chiusura, estendo la mia più profonda gratitudine agli eroi non celebrati che hanno sostenuto me e tantissimi altri nella nostra battaglia per la giustizia e i diritti umani. Il vostro coraggio e la vostra generosità sono una testimonianza della resistenza dello spirito umano di fronte all'oppressione.

Appendice

La posizione del Movimento Europeo. Per una nuova politica migratoria europea

di *Pier Virgilio Dastoli*

Il criterio dominante nelle politiche migratorie è apparso negli ultimi anni – prima fra i governi, poi nella Commissione e poi nella maggioranza del Parlamento europeo, iscrivendosi infine nell'accordo raggiunto a dicembre 2023 – quello securitario, che si concretizza nel controllo alle frontiere dei flussi migratori e nelle procedure del respingimento che, in base ai Trattati e alla Carta dei diritti, dovrebbero essere individuali e non collettive.

Esso dovrebbe riguardare anche le regole per le riammissioni in tutta l'Unione europea, e non Paese per Paese, con un approccio che non si limiti alla dimensione esterna delle politiche migratorie e cioè alla gestione degli arrivi, ma anche alla sua dimensione interna.

Si è inoltre aggiunta l'esternalizzazione in Paesi terzi delle domande di asilo che, al di là di tante altre implicazioni negative per i diritti di chi è confinato in centri di detenzione in quei Paesi, comprime il fondamentale diritto a un'equa valutazione delle domande di protezione internazionale.

Appare sostanzialmente assente, negli orientamenti europei, la presa in considerazione delle migrazioni legali cd. "economiche", di cui abbiamo bisogno nell'Ue ma che riguardano anche i Paesi di origine, come strategia di integrazione dei migranti e come unico modo per contrastare efficacemente e in modo strutturale il traffico di esseri umani.

Nulla è stato fatto a livello europeo per le politiche sociali di integrazione dei migranti nei Paesi membri, che vanno avviate e rafforzate, e non smantellate come avviene ora, alimentando illegalità, sfruttamento e insicurezza.

Non si va oltre generiche parole per contribuire al rispetto dei diritti fondamentali nei Paesi terzi a cui abbiamo chiesto di fermare i flussi migratori, come la Libia e la Tunisia.

Si esaltano, invece, gli aiuti alla Guardia costiera libica per catturare i "fuggiaschi" e riportarli nelle carceri libiche.

Sono stati avviati, dalla primavera del 2022 e dopo l'aggressione della Russia all'Ucraina, gli aiuti ai migranti ucraini secondo il principio della protezione temporanea, ma nulla si è detto e si è fatto per aiutare i rifugiati afgani, curdi, eritrei, iraniani, sudanesi, del Sahel e di altre regioni/Paesi nei quali sono evidenti i motivi per cercare rifugio altrove, e che avrebbero diritto alla stessa protezione temporanea applicata ai migranti ucraini.

Sono state stanziate risorse per preparare l'attuazione del *Migration Act*, in particolare delle nuove procedure di gestione delle migrazioni irregolari, e il Parlamento europeo ha chiesto che si realizzino meccanismi efficienti di garanzia dei diritti fondamentali e di monitoraggio imparziale delle stesse procedure. Tuttavia, non è chiaro quante spese saranno destinate per questi fini né a quali organi pubblici o associazioni spetteranno i controlli che presuppongono interventi logistici e operativi anche in Paesi terzi.

Occorre fare in modo che le priorità strategiche 2024-2029 e il programma per l'intera nuova legislatura della Commissione europea rilanci il principio di un approccio olistico delle politiche di migrazione, mettendo al centro dell'azione dell'Ue la persona umana, sottraendo le decisioni dalla competenza dei Ministri degli interni e creando un Commissario europeo alle politiche migratorie e al diritto all'asilo.

Gli autori

Maurizio Ambrosini, *ordinario di Sociologia delle migrazioni, Università degli Studi di Milano*

Isma Belaïd, *giudice del Tribunale di polizia dell'Hainaut (Belgio)*

Pier Virgilio Dastoli, *presidente del Movimento Europeo*

Mariarosaria Guglielmi, *procuratrice europea delegata (EPPO), Roma; presidente di MEDEL*

Franco Ippolito, *presidente della Fondazione Lelio e Lisli Basso*

Satvinder S. Juss, *avvocato e magistrato, professore al King's College London*

Orhan Karabacak, *già magistrato (Turchia), membro di YARSAV*

Juan Fernando López Aguilar, *presidente della Commissione LIBE, Parlamento europeo*

Gualtiero Michelini, *consigliere della Corte di cassazione*

Janina Maria Ochojska-Okońska, *membro del Parlamento europeo (PPE)*

Giulia Perin, *avvocata del foro di Roma, socia ASGI*

Enrica Rigo, *associata di Filosofia del diritto, Clinica dei diritti, dell'immigrazione e della cittadinanza, Università Roma Tre*