



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
CORSO DI LAUREA IN SVILUPPO ECONOMICO E RELAZIONI INTERNAZIONALI

LA RIFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE D'ASILO:
IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA GESTIONE DELLE
FRONTIERE E TUTELA DEI DIRITTI UMANI.
IL RUOLO DI FRONTEX

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa KATARZYNA JOANNA GROMEK-BROC

Correlatore:

Chiar.ma Prof.ssa ANNA FACCHINETTI

Tesi di Laurea Magistrale di

MICHELA LO MONACO

Matricola n. 541839

Anno Accademico 2024/2025

Abstract

L'Unione Europea negli ultimi anni è stata meta di milioni di persone in fuga, in cerca di protezione internazionale e rifugio. Essa ha attraversato numerose sfide politiche, sociali e giuridiche, con la necessità di una riforma del sistema europeo migratorio.

La riforma del Sistema Comune Europeo d'Asilo (SECA) è un primo importante risultato di questa esigenza di riforma. L'elaborato analizza la riforma del SECA, con una particolare attenzione agli strumenti normativi riformati e quelli introdotti ex novo. Successivamente un focus sarà dedicato al ruolo di Frontex, esaminando l'equilibrio e il compromesso tra difesa e sicurezza delle frontiere esterne e tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

La ricerca è basata sull'analisi delle fonti primarie di diritto internazionale ed europeo, della giurisprudenza e di casi emblematici. Ciò verrà integrato da fonti secondarie, articoli di giornali e rapporti di Organizzazioni Non Governative.

L'analisi mostra come la riforma del Sistema SECA è un passo cruciale e un primo efficiente risultato nell'armonizzazione delle procedure in tutti gli Stati membri, ma restano numerose le sfide per la tutela dei diritti fondamentali.

Parole chiave: SECA, Frontex, diritti umani, asilo, protezione internazionale, Unione Europea, frontiere, sicurezza

Introduzione	6
Capitolo 1 – Quadro di riferimento, fondamenti concettuali e domanda di ricerca	8
1.1. Introduzione	8
1.2. Obiettivi della ricerca	9
1.3. Domanda di ricerca	10
1.4. Concetti chiave e glossario	13
1.5. Evoluzione del Sistema Comune Europeo di Asilo	17
1.6. Contesto politico	21
Capitolo 2 – La riforma del sistema SECA (2020 – 2024)	26
2.1. Cause che hanno portato alla riforma: le nuove esigenze	28
2.1.1. I flussi migratori e l’impatto geopolitico: dalla crisi del 2015 in poi	28
2.1.2. Necessità di maggior efficacia e condivisione degli oneri	33
2.2. Le novità della riforma	33
2.2.1. Rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne	34
2.2.2. Procedure accelerate di asilo e rimpatrio	35
2.2.3. Meccanismi di solidarietà e ricollocazione	36
2.2.4. I partenariati internazionali	37
2.3. Gli strumenti della riforma	38
2.3.1. Quali strumenti hanno sostituito i precedenti	39
2.3.2. Strumenti nuovi all’interno della riforma	48
2.3.3. Il ruolo di nuovi attori e meccanismi di cooperazione	52
Capitolo 3 – Equilibrio tra due poli: sicurezza alle frontiere e diritti umani	55

3.1. Frontex: origine, missione e critiche	55
3.1.1. Gestione delle frontiere e operazioni di rimpatrio	57
3.2. Critiche e controversie rivolte a Frontex	61
3.2.1. Sea-Watch contro Frontex: responsabilità impunte	62
3.2.2. La questione dei push-back	65
3.3. Diritti umani dei richiedenti asilo	72
3.3.1. Convenzione di Ginevra del 1951	72
3.3.2. Convenzione Europea dei diritti dell'uomo	74
3.3.3. Diritti fondamentali presso Frontex	76
3.4. Tra sicurezza e diritti: un equilibrio precario	78
Capitolo 4 – Caso studio: analisi giuridica	82
4.1. Il caso J.A. e altri contro Italia	82
4.2. Sentenza	84
4.3. Rilevanza della sentenza	87
Conclusioni	90
Bibliografia	93
Sitografia	103

Introduzione

L'Unione Europea, da ormai un decennio a questa parte è teatro di grandi migrazioni. A partire dal 2015 in poi, specialmente, milioni di persone in fuga hanno cercato protezione e rifugio. La crisi migratoria di quell'anno è stato uno spartiacque nell'agenda delle politiche migratorie. Tale pressione esterna, ha fatto emergere la necessità di una riforma del Sistema europeo comune di asilo, culminata con l'approvazione del Patto sulla Migrazione e l'Asilo: una tappa fondamentale tra le iniziative legislative in questo settore.

Il presente elaborato mira ad analizzare in che modo la necessità di controllo e difesa delle frontiere esterne, dovuta anche all'aumento delle migrazioni, trovi un equilibrio con la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, proprio all'interno della riforma del Sistema SECA.

Il contesto normativo, sociale e politico dell'Unione europea funge da sfondo all'analisi.

Nel primo capitolo sarà spiegata nel dettaglio la domanda che ha guidato la ricerca che ho condotto in questo ambito, specificando gli obiettivi della tesi stessa, definendo i concetti chiave e la cornice teorica, storica e politica del SECA.

Per provare a rispondere a questa analisi, si passerà nel secondo capitolo a inquadrare la riforma del Sistema SECA, analizzandole tutti gli strumenti normativi che la compongono, sia quelli riformati dal precedente sistema che quelli introdotti ex novo.

Nel terzo capitolo entreremo nel cuore della ricerca, esaminando il ruolo che Frontex, l'Agenza di frontiera e costiera dell'UE, ha nella gestione delle frontiere esterne, nel monitoraggio delle coste e dei mari. In particolare, verranno discusse e approfondite le critiche che gli sono state mosse da varie organizzazioni non governative e non solo, e le varie cause legali che l'hanno

vista protagonista. Sarà il cuore della ricerca in quanto, proprio per l'analisi del suo operato, verrà messo in luce il dilemma centrale di come la difesa delle frontiere e la tutela dei diritti umani trovino un equilibrio o disequilibrio.

Mi sono servita poi di una causa, ritenuta per me fondamentale, nel capitolo quattro, per tirare le somme della ricerca. Attraverso l'analisi approfondita della causa, e della sentenza che ha visto l'Italia condannata per la gestione della procedura alla frontiera, emergerà come la questione del bilanciamento tra sicurezza e diritti non sia risolta.

La ricerca si inserisce in un dibattito accademico e politico circa le migrazioni in Europa, puntato a mantenere alta l'attenzione verso tematiche sensibili quali la tutela dei diritti dei richiedenti asilo e rifugiati.

Capitolo 1 – Quadro di riferimento, fondamenti concettuali e domanda di ricerca

1.1. Introduzione

L'evoluzione del Sistema Comune Europeo di Asilo (SECA) è caratterizzata da un processo lungo, segnato da diverse tappe storiche e riforme normative che lo hanno definito per molti anni e che hanno progressivamente modellato il quadro europeo. Questo fino alla riforma del 2024, ancora in fase di attuazione transitoria, che mira a rendere più efficienti le procedure e la gestione dei flussi migratori, cercando un equilibrio tra sicurezza alle frontiere e tutela dei diritti umani.

Inoltre, è cruciale il ruolo di altri attori, qui in particolare sarà esaminato quello di Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Essa ha visto ampliare competenze e strumenti, ma spesso negli ultimi anni la sua azione ha sollevato interrogativi rispetto al suo coinvolgimento in azioni criticate per la violazione di diritti umani.

Il tutto si inserisce in quadro giuridico complesso, composto da fonti sia a livello regionale (Trattati, regolamenti, direttive e giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, o della Corte Europea dei diritti dell'uomo) e internazionali (qui in particolare prenderemo in esame la Convenzione di Ginevra del 1951 e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Nelle prossime pagine espongo gli obiettivi della mia ricerca, quale sia la domanda di ricerca che guida la mia analisi, fornendo anche concetti chiave utili al lettore.

1.2. Obiettivi della ricerca

L'obiettivo primario di questa ricerca è esaminare in modo critico il Sistema Comune Europeo d'Asilo (SECA), alla luce della recente riforma avvenuta nel 2024, attualmente in fase di attuazione transitoria, la cui piena realizzazione è prevista entro la fine del 2026. La riforma si inserisce in un contesto europeo caratterizzato da crisi migratorie ricorrenti, da crescenti dibattiti politici interni tra gli Stati membri e necessità di aumentare la sicurezza alle frontiere così come garantire la tutela dei diritti umani.

Un'analisi ben precisa viene condotta sulla riforma del SECA, studiandone l'architettura normativa, analizzando i vari regolamenti e direttive che lo definiscono, e che stabiliscono tutte le procedure e i meccanismi a cui gli Stati membri e tutti gli altri attori del settore devono sottostare. La ricerca mira a valutare l'impatto e come queste nuove disposizioni sono attuate nella gestione dei flussi migratori e nel sistema di accesso alla protezione internazionale.

Un secondo focus sarà orientato ai due principali strumenti, qui presi in esame, che fungono da pilastri per la tutela dei diritti fondamentali della persona, e qui in particolare dei migranti e richiedenti asilo. Verranno prese in esame la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, fondamento di diritto internazionale in materia d'asilo, e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), per la protezione dei diritti umani a livello regionale. L'obiettivo è fornire il quadro giuridico in cui questi diritti trovano tutela, e verificare in che misura questi principi e diritti umani e fondamentali siano effettivamente rispettati alla luce della riforma del Sistema SECA; e se le nuove disposizioni preservino la difesa di questi diritti o li mettano alla prova, ponendo nuovi rischi e limiti.

Infine, punto cruciale della tesi è l'analisi critica che viene fatta sull'operato di Frontex, l'Agenzia della Guardia di frontiera e costiera dell'Unione Europea. Come uno dei principali attori che agiscono alle frontiere,

ho voluto porre l'analisi proprio su Frontex, anche alla luce delle recenti controversie e accuse di violazione dei diritti umani di cui l'hanno vista protagonista. L'analisi si concentrerà sul mandato di Frontex, su come i diritti umani siano rispettati all'interno dell'Agenzia, almeno sulla carta, e sul rispetto degli obblighi comunitari e internazionali sulla protezione di questi diritti dei migranti e richiedenti asilo.

La ricerca mira, infatti, ad indagare come i diritti fondamentali, garantiti da numerosi strumenti e fondi di diritto (europeo e internazionale), siano tutelati nell'ambito del nuovo Sistema europeo d'asilo, e di come in particolare Frontex agisce in difesa e violazione di essi, in un equilibrio sempre più precario tra protezione dei diritti umani e volontà di creare frontiere più sicure e procedure più efficienti.

1.3. Domanda di ricerca

In che misura, e come, la difesa delle frontiere esterne da un lato, e la tutela dei diritti fondamentali dall'altro, trovano un equilibrio nell'ambito della riforma del Sistema Europeo Comune d'Asilo?

La questione si inquadra in un contesto giuridico in cui l'Unione Europea, fin dalla sua istituzione, nei Trattati fondanti, contiene numerosi principi e valori che guidano le politiche e le azioni degli Stati membri e delle istituzioni UE al rispetto dei diritti fondamentali. Nell'Art. 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)¹, introdotto dal Trattato di Lisbona, ma che fonda le sue radici in una storia ben più lunga, sono contenuti una serie di valori

¹ *Trattato sull'Unione Europea*, Articolo 2, così recita: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.» Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2012, 26 ottobre), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

fondamentali come dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, e rispetto dei diritti umani. L'osservanza di questi valori, oltre che essere condizione imprescindibile per l'adesione all'Unione Europea, è un "obbligo" a cui tutti gli Stati membri, organizzazioni, attori dell'UE devono sottostare, senza bisogno di specificazioni². Oltre a questo e molti altri, anche le due Convenzioni, già specificate prima, che verranno analizzate sono fondamentali per la nostra ricerca, creando un quadro giuridico entro cui operare. In particolare, la prima, la Convenzione di Ginevra del 1951 stabilisce criteri chiari per il riconoscimento dello status di rifugiato e protezione garantita ai beneficiari, ponendo anche dei limiti alla possibilità di respingere individui; la seconda, la CEDU, garantisce la protezione dei diritti civili e politici grazie al suo sistema di controllo, offrendo anche la possibilità di ricorso per i singoli alla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, adottato dalla Commissione Europea, mira a rendere più uniforme ed efficiente il sistema di gestione delle richieste di asilo, delle frontiere e dei flussi migratori, anche in stati di emergenza. Punta a standardizzare le procedure, attraverso i regolamenti e direttive, per creare un sistema più armonioso e coerente in tutti gli Stati membri. È questo nuovo strumento la base da cui parte la discussione.

Infine, Frontex, principale agenzia in analisi nella mia ricerca, è l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera, che si occupa di gestire tutto ciò che concerne la migrazione, domande di asilo, procedure alle frontiere, in un ruolo di supporto tecnico e operativo agli Stati membri, specie quelli più soggetti alle pressioni migratorie. Tuttavia, proprio anche a causa di questo suo coinvolgimento, è da diversi anni protagonista di controversie e critiche mosse

² Rossi L. S., *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, (2020, 17 giugno), disponibile su: https://cris.unibo.it/retrieve/e1dcb336-a5eb-7715-e053-1705fe0a6cc9/2020_Federalismi_II%20valore%20giuridico%20dei%20valori_LSR.pdf

circa violazioni dei diritti umani, come evidenziato da rapporti di ONG, parlamentari europei e media internazionali.

La mia domanda di ricerca intende analizzare l'equilibrio precario e spesso difficile da trovare tra, da un lato, la necessità, e lo scopo dichiarato della riforma SECA, di migliorare la gestione delle domande di asilo, uniformando le procedure e rendendole efficienti in tutti gli Stati membri, e dall'altro, tutelare i diritti umani e fondamentali dei richiedenti asilo, spesso sorvolati e trascurati a favore di obiettivi di sicurezza delle frontiere ed efficienza. L'obiettivo è quindi capire in che misure le politiche europee riescano effettivamente a conciliare questi due temi.

Per provare a rispondere alla mia domanda di ricerca, mi sono fornita di diverse tipologie di fonti. In primis, la documentazione di cui mi sono servita riguarda tutte le fonti primarie del diritto dell'Unione europea, e diritto internazionale. In particolare, per creare una base concettuale e normativa della riforma del Sistema comune d'asilo, saranno presi in esame i documenti che compongono la riforma SECA, e quindi tutte le direttive e regolamenti della stessa (che verranno presi in esame singolarmente e dettagliatamente nel capitolo 2). Inoltre, per soprattutto coprire la tematica dei diritti fondamentali, centrali saranno due strumenti (analizzati nel capitolo 3), ovvero la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951.

Successivamente, mi sono servita di fonti secondarie, che comprendono un vasto spettro di tipologie di materiali che offrono analisi critiche, approfondimenti e opinioni. Tra questi, molti articoli di giornale, articoli accademici, pubblicazioni, rapporti di organizzazioni non governative e agenzie dell'UE, che consentono di osservare l'attuazione delle politiche europee da un punto di vista differente, offrendo un quadro più articolato.

L'analisi combinata tra le fonti primarie e secondarie consente di costruire una visione complessiva, d'insieme, che non si limita all'interpretazione del quadro normativo ufficiale, ma anche analizzare le concrete implicazioni delle politiche sulla gestione della migrazione e tutela dei diritti dei richiedenti asilo.

1.4. Concetti chiave e glossario

Per fornire un quadro chiaro al lettore, ed offrire basi giuridiche e nozionistiche, e per una più completa comprensione del tema e contesto, ho deciso di dedicare questa sezione ad alcuni principali concetti di cui è imprescindibile la conoscenza per il tema trattato. Concetti che saranno ripresi successivamente lungo tutta la tesi, ma che trovano qui uno spazio loro dedicato.

Richiedente asilo – Il richiedente asilo è colui che ha lasciato il proprio Paese d'origine, ha inoltrato una richiesta d'asilo in un'altra nazione, e sta aspettando la risposta sul riconoscimento dello status di rifugiato da parte delle autorità del Paese che li ospita.³

Rifugiato – Lo status di rifugiato è definito dall'Articolo 1 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951. Un rifugiato è colui “che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”⁴.

³ UNHCR Italia, *I richiedenti asilo*, disponibile su: <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/i-richiedenti-asilo#:~:text=I%20richiedenti%20asilo%20sono%20le,del%20Paese%20che%20li%20ospita>.

⁴ UNHCR Italia, *I rifugiati*, disponibile su: <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/i-rifugiati>

Protezione internazionale – La protezione internazionale in termini generali, comprende “azioni della comunità internazionale basate sul diritto internazionale, volte a tutelare i diritti fondamentali di una determinata categoria di persone, fuori dal proprio paese di origine, che non godono della protezione nazionale dei propri paesi. Nel contesto dell’Unione Europea. protezione che comprende lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria”⁵.

Principio di non respingimento (non-refoulement) – “Principio fondamentale della legislazione sull’asilo, che vieta agli Stati di far tornare in qualsiasi modo i rifugiati nei paesi o nei territori in cui la loro vita o la loro libertà possano essere messe in pericolo per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinioni politiche.”⁶ Inoltre, c’è da precisare, che questo principio è una norma di diritto internazionale consuetudinario, e quindi vincolante per tutti gli Stati, indipendentemente che abbiano o meno firmato la Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 (e relativo Protocollo del 1967). Trova infine base giuridica nell’Articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, seppur questa non contenga un articolo esplicito in riferimento al principio di non-refoulement.

Rimpatrio – Diritto individuale di un rifugiato o di un prigioniero di guerra di fare ritorno al suo paese di cittadinanza in conformità a specifiche condizioni sancite da vari atti giuridici internazionali, e relativi alla tutela dei diritti umani, e dal diritto internazionale consuetudinario. Diverso è se si parla di rimpatrio forzato o dal lato opposto di rimpatrio volontario. Il rimpatrio è il diritto offerto. Il rimpatrio forzato, non è scelto dal rifugiato/richiedente asilo, ma egli è forzatamente e riportato al Paese d’origine o da cui arrivava. Il

⁵ European Migration Network, *Protezione internazionale*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/protezione-internazionale/>

⁶ European Migration Network, *Non-Refoulement*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/non-refoulement/>

rimpatrio volontario si ha invece quando il rifugiato esprime liberamente la propria volontà a far rientro.⁷

Reintegrazione – “reinserimento o reincorporazione di una persona in un gruppo o in un processo, ad esempio, di un migrante nella società del suo paese di ritorno.”⁸

Riammissione – “legge di uno Stato che accetta il rientro di un individuo, che sia un cittadino di quello Stato, cittadino di un paese terzo o apolide. L’UE collabora attivamente con i Paesi d’origine dei migranti, attraverso accordi di riammissione conclusi dall’UE (EURA). Essi hanno lo scopo di agevolare il rimpatrio e il transito di soggetti con residenza irregolare.”⁹

Reinsediamento – “in termini generali, la selezione e il trasferimento di rifugiati dal paese in cui hanno cercato protezione a un altro Stato che ha accettato di accoglierli come rifugiati con lo status di soggiornante permanente. Nel contesto dell’UE, è il trasferimento di cittadini di paesi terzi o apolidi, su richiesta dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, motivata dal loro bisogno di protezione internazionale, da un paese terzo a uno Stato membro dell’Unione in cui sono autorizzati a soggiornare in virtù di uno delle seguenti condizioni giuridiche: (i) status di rifugiato ai sensi dell’articolo 2, lettera d), della Direttiva 2011/95/UE¹⁰; oppure (ii) status che offre gli stessi diritti e gli stessi vantaggi che il diritto nazionale e quello dell’Unione Europea riconoscono allo status di rifugiato.”¹¹

⁷ European Migration Network, *Rimpatrio*, Glossario, disponibile su:
<https://www.emnitalyncp.it/definizione/rimpatrio/>

⁸ European Migration Network, *Reintegrazione*, Glossario, disponibile su:
<https://www.emnitalyncp.it/definizione/reintegrazione/>

⁹ European Migration Network, *Riammissione*, Glossario, disponibile su:
<https://www.emnitalyncp.it/definizione/riammissione/>

¹⁰ Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. È la cosiddetta Direttiva qualifiche.

¹¹ European Migration Network, *Reinsediamento*, Glossario, disponibile su:
<https://www.emnitalyncp.it/definizione/reinsediamento/>

Paese terzo sicuro – È considerato un paese terzo sicuro, “un paese che tratta un richiedente di protezione internazionale in ottemperanza ai seguenti principi: (a) la vita e la libertà non sono minacciate per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un particolare gruppo sociale; (b) non sussistono rischi di danno grave per come definito dalla Direttiva 2011/95/UE sulle qualifiche; (c) il principio di non-refoulement per come viene sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e Protocollo di New York del 1976 viene rispettato; (d) il divieto di allontanamento, in violazione del diritto alla libertà dalla tortura e da trattamento o pene inumane, degradanti o crudeli come stabilito dal diritto internazionale, è rispettato; e (e) esiste la possibilità di richiedere lo status di rifugiato e, qualora si venga riconosciuti come rifugiati, si riceve protezione in conformità con la Convenzione di Ginevra del 1951 e Protocollo del 1967.”¹²

La definizione di Paese terzo sicuro è stata anche definita dalla giurisprudenza, in particolare nella causa *C-406/22 CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*¹³, del 4 ottobre 2024, il ricorrente CV contro il Ministero dell'interno della Repubblica Ceca. Nello specifico, quello che è stato definito è che il Paese terzo viene considerato sicuro secondo lo Stato membro, essi hanno la possibilità di designarlo sicuro o non sicuro, basandosi su informazioni fornite da altri Stati membri, dall'*European Union Agency for Asylum* (EUAA – l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo), dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali. Questa possibilità è prevista dall'art.37 della Direttiva 2013/32/UE, la quale, all'Allegato 1, chiarisce che “un Paese è considerato Paese di origine sicuro se, sulla base dello status

¹² European Migration Network, *Paese terzo sicuro*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/paese-terzo-sicuro/>

¹³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *causa C-406/22 CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, (2024, 4 ottobre), disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290680&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6875819>

giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e uniformemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 (Atti di persecuzione) della direttiva 2011/95/UE (qualifiche)". La Corte in questa sentenza ha inoltre stabilito che se una parte del paese non è sicuro allora tutto il paese non è sicuro. Da tenere a mente che ora queste due direttive prese in esame, sono abrogate dai nuovi Regolamenti introdotti con la riforma del sistema SECA. Il principio vale lo stesso.

1.5. Evoluzione del Sistema Comune Europeo di Asilo

Fin dagli anni Novanta, uno dei principali obiettivi dell'Unione europea, è la creazione di un Sistema Europeo Comune di Asilo. Il contesto europeo nei settori della migrazione e dell'asilo ha subito un'evoluzione non indifferente negli ultimi quarant'anni.

Una prima fondamentale tappa per ricostruire l'evoluzione del sistema SECA è la Convenzione di Dublino, firmata nel 1990, ancor prima che il Trattato di Maastricht¹⁴ istituisse l'Unione Europea. L'obiettivo principale di questa Convenzione era quello di fornire regole per stabilire quale fosse lo Stato responsabile dell'esame di una domanda di asilo, per evitare che i richiedenti asilo presentassero più domande contemporaneamente in diversi Stati dell'UE. Ma l'applicazione di questi criteri, e il controllo effettivo sugli spostamenti dei migranti non era ancora ben efficace e regolata.

Successivamente con il Trattato di Amsterdam, del 1997, si ebbe una vera e propria rivoluzione del sistema e dell'organizzazione del settore della migrazione. Prima di questo Trattato, la politica sull'immigrazione e l'asilo

¹⁴ Il Trattato di Maastricht fu firmato il 7 febbraio 1992, nei Paesi Bassi. È stato il trattato fondativo dell'Unione Europea, istituita ufficialmente il 1° novembre 1993, ha gettato le basi per un'Unione Economica e Monetaria, e ha stabilito la cittadinanza europea, tra molte altre cose.

rientrava nel “terzo pilastro”¹⁵ dell’UE, che si basava sulla cooperazione intergovernativa in materia di giustizia e affari interni. Ciò significava che le decisioni in materia erano prese all’unanimità degli Stati membri, rendendo il processo legislativo lungo, inefficace e spesso bloccato. Con il Trattato di Amsterdam si assistette ad una “comunitarizzazione”¹⁶ della politica di asilo: la materia della migrazione e asilo venne spostata nel “primo pilastro”, conferendo all’Unione gli strumenti legali per agire in modo più rapido, dando al Parlamento europeo un ruolo più incisivo nel processo legislativo, in particolare di temi come le procedure di asilo e le condizioni di accoglienza.

Cruciale è stata nella storia dell’UE, e in particolare per la creazione del Sistema comune d’asilo, il Consiglio europeo di Tampere del 1999. Questo Consiglio è avvenuto nella prima delle quattro fasi principali¹⁷ in cui l’evoluzione della disciplina può essere distinta (1999-2004). In questa prima fase pre-comunitaria, si è tenuta una sessione straordinaria del Consiglio (quello sopra citato di Tampere) sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’UE. Nelle conclusioni della Presidenza¹⁸, del Consiglio di Tampere, il punto A. è dedicato interamente alla Politica comune dell’UE in materia di asilo e migrazione.

Le conclusioni di Tampere del 1999 hanno stabilito come obiettivo di lungo termine la creazione di «una procedura comune in materia di asilo e uno

¹⁵ Il Trattato di Maastricht del 1992 aveva introdotto una struttura a tre pilastri: il primo racchiudeva le Comunità Europee (le tre preesistenti, ovvero la Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA), la Comunità Europea (ex CEE), e la Comunità Europea dell’Energia Atomica (Euratom)); il secondo riguardava la politica estera e di sicurezza comune (PESC); il terzo la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI). Questa struttura a tre pilastri venne introdotta come compromesso tra gli Stati membri, che temevano una perdita di sovranità, e la disgregazione dell’Europa.

¹⁶ Processo attraverso il quale materie, prima gestite con il metodo della cooperazione intergovernativa (e quindi tra i governi degli Stati membri), sono state trasferite alla competenza della Comunità europea prima e Unione europea poi.

¹⁷ Per approfondimento, Spitaleri F., *La grande riforma del diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione europea: un’analisi d’insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in Eurojus, (2025), pp. 255 e seguenti, disponibile su: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Spitaleri-002.pdf>

¹⁸ Parlamento Europeo, *Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza*, (1999), disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione». Tale obiettivo è stato rifiuto in un chiaro obbligo nel dettato dell'Articolo 78 TFUE che, nel paragrafo 2, attribuisce al legislatore la competenza di adottare misure per un regime europeo che comprenda uno status uniforme per i cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione.¹⁹

Inoltre, sempre in questa prima fase, è stato anche firmato il 14 giugno 1985 l'Accordo Schengen. L'accordo Schengen è un trattato internazionale, firmato nel 1985, che ha istituito lo spazio Schengen, un'area di libera circolazione delle persone senza controlli alle frontiere interne tra i Paesi firmatari. Inizialmente, firmato da cinque Paesi (Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi), è entrato in vigore nel 1995, e ad oggi conta 25 dei 27 Stati membri dell'Unione Europea. A questi, sono Stati "associati" all'area Schengen i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), come Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Dopo questa prima spinta, è stata avviata una maggior collaborazione tra gli Stati membri.

Successivamente è iniziata la seconda fase di evoluzione della disciplina (2005-2010) che si è concentrata sull'armonizzazione di standard minimi, adottando direttive e regolamenti, tra cui il primo Regolamento di Dublino II nel 2003 (precedentemente ciò che era ora definito da questo regolamento era inserito nella Convenzione di Dublino del 1990, che stabiliva le prime regole sul diritto d'asilo nell'UE). In questa fase è stato istituito anche l'*European Union Agency for Asylum* (EUAA – l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo) e il primo sistema Eurodac per la raccolta delle impronte digitali dei richiedenti.

¹⁹ Nicolosi S. F. *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, p.533, disponibile su: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/382544/NICOLOSI_S._La_Riforma_del_Sistema_Europeo_Comune_di_Asilo.pdf?sequence=1

La terza fase (2009-2018), avviata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è caratterizzata da una vera e propria definizione del Sistema SECA. In questa fase vengono adottati il Regolamento di Dublino III (2013) e le Direttive sulla procedura di asilo e sulle condizioni di accoglienza vengono riformate.

A seguito della crisi migratoria del 2015 (come vedremo nel dettaglio nel prossimo capitolo), numerose lacune e limiti di questo sistema europeo creatosi vengono messe in luce. Da qui, nasce la necessità di riformare il sistema, arrivando ad una quarta fase (2019-oggi) del sistema SECA con la riforma del 2024 di cui molto parleremo. La politica dell'UE in materia di migrazione e asilo è arrivata a questa fase di riforma, come abbiamo già detto, per diverse carenze strutturali.

Tre ordini di problemi strutturali sono emersi con particolare evidenza. Innanzitutto, il sistema non è idoneo ad affrontare situazioni di emergenza. Al contrario, esso tende a perpetuare una situazione di crisi, poiché, come ha affermato l'Avvocato generale Sharpston, «l'intero sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati si basa sul principio che i costi vengono sostenuti dove insorgono»⁽⁶⁾. In secondo luogo, l'obiettivo di armonizzare gli standard minimi per l'accoglienza, la protezione e il riconoscimento dei beneficiari della protezione internazionale non ha creato sul piano della prassi condizioni di parità tra gli Stati membri⁽⁷⁾. Infine, come confermato dall'Avvocato generale Mengozzi nelle sue Conclusioni sul noto caso dei visti umanitari⁽⁸⁾, il sistema è inaccessibile a causa della mancanza di canali sicuri d'ingresso.²⁰

Queste sono alcuni dei limiti strutturali, tra gli altri che verranno approfonditi nelle pagine seguenti.

²⁰ Nicolosi S. F. *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, p. 522, https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/382544/NICOLOSI_S._La_Riforma_del_Sistema_Europeo_Comune_di_Asilo.pdf?sequence=1

L'evoluzione del Sistema Comune Europeo di Asilo ha attraversato diverse fasi, di armonizzazione, rifusione delle direttive e regolamenti e consolidamento. Ma diversi limiti e carenze hanno dimostrato quanto una riforma fosse necessaria, e di come il sistema nella sua forma precedente così non era più idoneo ad affrontare le nuove sfide. La riforma sarà il cuore dell'analisi di questa tesi, in particolare accentuando il carattere di solidarietà che deve guidare la cooperazione tra gli Stati. La tesi mostrerà però dall'altro lato i difetti che comunque sussistono quando si cerca di migliorare l'efficienza del sistema nel complesso, spesso a discapito della tutela dei diritti umani.

1.6. Contesto politico

La presente ricerca mira ad analizzare il quadro normativo della riforma SECA, con un focus su Frontex, per arrivare a provare a rispondere alla mia domanda di ricerca. È però imprescindibile, seppur la ricerca adotta un approccio metodologico che privilegia l'analisi giuridica, inquadrare la questione in un contesto politico, in cui le normative sono state adottate, per avere uno sguardo d'insieme dello scenario europeo.

Il contesto politico in cui la riforma si inserisce è estremamente complesso, polarizzato e che riflette divisioni interne all'Unione Europea.

In particolare, a partire dalla crisi migratoria del 2015 (che, come vedremo anche più avanti, ha messo in luce le lacune del Sistema europeo d'asilo precedente), si è osservata una spaccatura politica tra gli Stati membri, in particolare tra gli Stati cosiddetti di "prima linea" tra cui Grecia, Italia, Malta, Spagna, e gli Stati dell'Europa centrale e orientale, per esempio l'Ungheria o la Polonia. I primi chiedono a gran voce un meccanismo di solidarietà obbligatorio allo scopo di un'equa redistribuzione dei richiedenti asilo, essendo gli Stati che più di tutti nell'UE subiscono la pressione migratoria, ancor più in stati di emergenza. I secondi, al contrario, non accettano forme di ricollocamento

obbligatorio, motivando la loro resistenza con principi di sovranità nazionale e sicurezza interna. Il compromesso, come poi verrà analizzato nel dettaglio, è il principio di “solidarietà flessibile” (anche se, essendo pur sempre un compromesso, è una soluzione efficace, o un limite?)

Della questione delle procedure alla frontiera obbligatorie o volontarie, e di questo sistema di solidarietà, ne ha parlato anche Vasiliki Apatzidou, ricercatrice alla Queen Mary University di Londra. Nel suo elaborato sottolinea, come appena detto, che la questione è cruciale, e in particolare:

da un lato, i Paesi dell’Europa centrale hanno cercato di rendere obbligatorio il ricorso alle procedure di frontiera per impedire i movimenti “secondari” dei richiedenti asilo e gestire la migrazione alle frontiere esterne dell’UE. Dall’altro lato, gli Stati membri meridionali dell’UE si sono opposti a tale misura, poiché la sua applicazione su larga scala avrebbe comportato un ulteriore onere per le loro risorse e sovraccaricato le loro capacità di trattamento delle domande di asilo. Inoltre, essi hanno sostenuto che la decisione di applicare o meno le procedure di frontiera, nonché le categorie di persone a cui applicarle, dovrebbe rimanere una prerogativa degli Stati membri, che sono nella posizione migliore per decidere se una procedura è fattibile date le loro circostanze specifiche.²¹

Un altro fattore politico, che delinea la scena europea, è la crescente affermazione di partiti e movimenti anti-immigrazione. Per via di questa pressione, che inevitabilmente permea l’azione e il processo decisionale dell’Unione europea, l’asse del dibattito è stato spostato, e la riforma ha incluso anche obiettivi di rafforzamento delle frontiere esterne e l’aumento dei rimpatri. Basti pensare anche solo alle ultime elezioni europee del 6-9 giugno 2024, dove come emerge anche dal 30° Rapporto sulle migrazioni (2024) “l’immigrazione continua ad essere centrale e fortemente divisiva sia nell’opinione pubblica sia

²¹ Tradotto da: Apatzidou V., *The Complex Landscape of Asylum Border Procedures in the new Asylum Procedures Regulation*, in European Law Blog, (2024, 25 giugno).

nell’offerta politica dei partiti a tutti i livelli, dal livello locale a quello europeo”²².

Una tendenza che si evidenzia è sicuramente quella della securitizzazione dell’agenda migratoria, ovvero in cui le necessità di agenda migratoria o d’asilo sono viste più come una “minaccia” alla sicurezza nazionale e internazionale e meno come questioni sociali o umanitarie. Come è emerso dal 30° Rapporto sulle migrazioni (2024), infatti le tematiche di Europa e immigrazione, sono fortemente rappresentate da forze partitiche che occupano la scena politica con un consenso elettorale che in alcuni Paesi (non marginali, tra l’altro), è molto significativo. Questo inevitabilmente costringerà attori istituzionali come Commissione europea e Parlamento europeo, già dall’inizio di questa legislatura, a fare i conti con un equilibrio precario e fragile nella formulazione dell’agenda politica migratoria, tema oggetto di pressioni da parte di governi nazionali e partiti fortemente euroscettici”²³.

Bisogna tenere a mente, infatti, come negli ultimi anni, soprattutto nell’Europa centro-orientale e meridionale si siano affermati partiti e governi, soprattutto di destra, con un’impostazione nazionalista e fortemente critica verso l’immigrazione.

Tra questi l’Ungheria, con il governo guidato da Viktor Orbán, leader del partito populista Fidesz e tra i fondatori del gruppo europeo di estrema destra Patrioti per l’Europa, che da sempre ha portato avanti una propaganda anti-immigrazione, opponendosi all’accoglienza dei migranti, bocciando le politiche

²²Pasini N. e Regalia M., *“Il posto dell’immigrazione nelle ultime elezioni europee”*, in 30° Rapporto sulle migrazioni 2024, 183-94, Fondazione ISMU (2025), p.183, disponibile su: https://air.unimi.it/retrieve/a0e39a2a-b179-4cce-b138-f0f33cb3b989/13_Pasini_Regalia_30%20Rapporto%202024.pdf

²³ Pasini N. e Regalia M., *“Il posto dell’immigrazione nelle ultime elezioni europee”*, in 30° Rapporto sulle migrazioni 2024, 183-94, Fondazione ISMU (2025), p.193, disponibile su: https://air.unimi.it/retrieve/a0e39a2a-b179-4cce-b138-f0f33cb3b989/13_Pasini_Regalia_30%20Rapporto%202024.pdf

dell'UE e affermando che l'onere degli impegni nel settore migrazione debbano essere domandanti agli Stati piuttosto che a Bruxelles.

La Polonia non fa eccezione in questo contesto. Il partito polacco Diritto e Giustizia (PS), di destra o estrema destra, di ispirazione conservatrice, è restato al governo fino al 2023, ha mantenuto e portato avanti una linea politica di opposizione ai ricollocamenti obbligatori proposti invece in sede europea. Questa posizione è anche qui giustificata da sentimenti nazionalisti, con motivazioni di protezione della propria sovranità e di garantire una sicurezza all'interno del Paese. Anche nel 2025, il sentimento generale è quello anti-immigratorio: numerosissime manifestazioni sono state svolte in tutta la Polonia, con lo slogan "Stop all'immigrazione", per richiedere la chiusura dei confini con Paesi limitrofi come la Lituania, Ucraina, Bielorussia, e Slovacchia, per contrastare l'immigrazione irregolare (e regolare, aumentata anche a seguito della guerra in Russia)²⁴.

Guardando invece al nostro orticello, in Italia, dal 2022 è al governo Giorgia Meloni, alla guida del partito Fratelli d'Italia, espressione della destra nazionalista. Anche qui, l'immigrazione resta un tema centrale, soprattutto un tema utile alla retorica e propaganda del partito, incentrata sulla lotta agli sbarchi irregolari, alla necessità di controllare maggiormente le frontiere, insistendo sulla necessità di stipulare accordi con Paesi terzi, per fermare, limitare e diminuire in partenza le partenze, che con altissime probabilità sbarcherebbero sulle coste italiane essendo insieme alla Grecia le prime per destinazione.

Oltre a questi, anche in altri Paesi le politiche migratorie sono state influenzate da partiti di estrema destra. Per esempio, in Austria, il Partito della Libertà Austriaca ha utilizzato sempre un linguaggio di securitizzazione

²⁴ Euronews, *Polonia: manifestazioni contro gli immigrati in più di 80 città*, (2025, 20 luglio), disponibile su: <https://it.euronews.com/my-europe/2025/07/20/polonia-manifestazioni-contro-gli-immigrati-in-piu-di-80-citta>

dell'immigrazione, con lo scopo di proteggere le frontiere e portando avanti la lotta all'immigrazione irregolare. O ancora la Francia, con il Rassemblement National, partito politico di estrema destra, che ha sempre (nonostante non abbia mai conquistato la presidenza del governo) avuto un'influenza nei processi decisionali. Anche in questo caso, concetto di sicurezza, identità e sovranità nazionale sono stati alla base della loro posizione anti-immigrazione.

È in questo contesto politico, che la riforma del Sistema SECA del 2024 si inserisce. L'ascesa e il consolidamento di partiti e movimenti nazionalisti contrari all'immigrazione, ha in qualche modo sicuramente influenzato e plasmato le politiche degli ultimi anni. In particolare, come vedremo nel dettaglio, portando a compromessi che pendono verso un sistema di solidarietà non effettivamente vincolante.

Capitolo 2 – La riforma del sistema SECA (2020 – 2024)

La migrazione è una questione complessa che esige una risposta europea comune. La protezione internazionale delle persone che fuggono dal proprio paese, in cerca di una vita migliore, deve essere presa in considerazione, così come, le possibili pressioni migratorie spingono gli Stati a temere di superare le proprie capacità di gestione, e le loro preoccupazioni si tramutino in richiesta di supporto e cambiamento, deve avere rilevanza.

In questo il Sistema Europeo Comune d’Asilo, SECA, garantisce, o almeno nasce per garantire, un approccio armonizzato alla protezione internazionale, alle domande d’asilo e alla gestione della questione migratoria in tutta l’Europa²⁵.

L’Unione Europea, fin dal 1999, è impegnata nello sviluppo di politiche comuni in ambito di richieste e procedure d’asilo, ma i flussi migratori non sono costanti. Esistono picchi e discese, parlando in termini quantitativi di richiedenti asilo, inoltre, non sono uniformemente distribuiti su tutto il territorio europeo.

Proprio per la mutabilità della questione migratoria, dei contesti geopolitici, e di nuove sfide, l’Unione Europea ha adottato nel giugno 2024 il Nuovo Patto sulla Migrazione e l’Asilo²⁶. Il Patto è stato adottato a seguito di un lavoro preparatorio intensivo che ha preso piede nel dicembre del 2019, dove attività di studio, analisi e consultazioni sono state svolte dalla Commissione Europea. Per la stesura delle proposte per il Nuovo Patto sono stati presi in considerazione numerosi attori: gli Stati membri, il Parlamento Europeo, i parlamenti nazionali, la società civile, le parti sociali e le imprese. Il processo

²⁵ Utilizzando il termine “Europa”, ci si riferisce in questo caso, e sarà attenzione del lettore anche successivamente considerarlo come tale, all’Unione Europea nella sua interezza, quindi ai 27 Stati membri, a cui si aggiungono gli Stati: Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera, in quanto partecipanti al Sistema Comune.

²⁶ Consiglio dell’Unione Europea, Patto sulla migrazione e l’asilo, Consilium, disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>

decisionale è stato svolto in due cicli completi di consultazioni, il che va a sottintendere che ci siano state due fasi distinte di raccolta di feedback, pareri e proposte da parte di tutti gli attori elencati, andando a garantire da un lato una determinata expertise riscontrabile nella stesura delle proposte tenendo conto anche di tutti gli interessi delle parti in gioco, dall'altro aumentando il consenso e la partecipazione dei diversi attori.

“Nel settembre 2022, il Parlamento europeo e le cinque presidenze del Consiglio a rotazione hanno concordato una tabella di marcia comune sull'organizzazione, il coordinamento e l'attuazione della tempistica per i negoziati sul Patto.”²⁷

Al termine del 2023, nel mese di dicembre, il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo, co-legislatori dell'Unione Europea, hanno raggiunto una svolta storica con un accordo politico sui cinque fascicoli chiave del patto. Questo ne ha consentito la definitiva adozione ed entrata in vigore nel giugno 2024. La nuova legislazione dovrà essere applicata da tutti gli Stati membri entro il termine del 2026.

In questo capitolo analizzeremo sì la riforma del Sistema SECA, attraverso il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, ma partendo dalle cause che hanno portato alla necessità di riforma, analizzando le nuove esigenze, i nuovi strumenti, come sono cambiati dal vecchio sistema SECA, e infine tutte le novità. Questo capitolo sarà cruciale, in quanto costituisce il terreno su cui si basa la mia domanda di ricerca: essa, infatti, è contestualizzata proprio nella riforma SECA. Analizzare quindi le novità delle normative, il sistema di solidarietà flessibile e la gestione delle frontiere aiuterà a far comprendere come e quali politiche in questo ambito sono applicate, mostrando come

²⁷ Commissione Europea, *Patto sulla migrazione e l'asilo*, Disponibile su https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

effettivamente le frontiere e il sistema di accesso alla protezione internazionale e all'asilo siano bilanciati.

2.1. Cause che hanno portato alla riforma: le nuove esigenze

La migrazione è da sempre un tema centrale nel dibattito politico europeo. L'intensificarsi dei flussi migratori, a partire dalla crisi siriana del 2015, ha messo in luce le inefficienze del sistema comune d'asilo europeo già in vigore, rendendo necessaria una riforma. La proposta del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo arriva a seguito di scenari che hanno messo sotto pressione gli Stati membri, in particolare la solidarietà tra essi, la gestione delle frontiere e la condivisione degli oneri. I prossimi paragrafi approfondiranno queste tematiche.

2.1.1. I flussi migratori e l'impatto geopolitico: dalla crisi del 2015 in poi

Nella storia dell'umanità la migrazione è una costante, che da sempre ha avuto ripercussioni, conseguenze e cambiamenti nella società, economia e cultura, nel nostro caso europee.

Per provare a spiegare come e perché si è arrivati ad una riforma del sistema SECA e quali siano le cause, non possiamo esimerci dal considerare da cosa scaturiscano i flussi migratori e come cambino. In particolare, analizzeremo gli sviluppi dalla crisi migratoria del 2015, e i successivi anni.

Per spiegare la migrazione ci serviremo qui brevemente del modello *push-pull*²⁸ di Ravenstein della migrazione, che fa parte di quelle prime teorie sistematiche appartenenti alla corrente neoclassica del fine '800. Egli descrive le ragioni che sono alla base delle migrazioni, individuando dei fattori di spinta,

²⁸ Dall'inglese *to push*: spingere, e *to pull*: tirare.

“push”, e dei fattori di attrazione “pull”; nel modello vengono individuate “le cause della migrazione in una combinazione di “fattori d’espulsione”, che spingono le persone a lasciare la loro zona d’origine, e di “fattori di attrazione”, che richiamano i migranti verso un particolare paese d’approdo.”²⁹

Questi fattori di spinta e di attrazione sono fattori sociopolitici, demografici, economici e ambientali. Analizzando in primis i fattori sociopolitici, le persecuzioni etniche, razziali, religiose, politiche e culturali sono tra le prime cause che spingono le persone a migrare verso territori stranieri. A questi si aggiungono le guerre, la minaccia di una guerra o di una persecuzione.

I cambiamenti demografici influiscono sulle decisioni delle persone, su come si spostano ed emigrano. Per esempio, l’invecchiamento della popolazione o la sua crescita possono influire sulle opportunità lavorative nei paesi d’origine, ma anche sulle politiche d’immigrazione nei paesi di destinazione. Analizzando i fattori demografici, come fattori di attrazione, si individuano sicuramente “i salari più alti, maggiori possibilità di lavoro, migliori qualità di vita e opportunità di studio”³⁰.

Uno dei fattori di spinta importanti è l’ambiente: le persone migrano e scappano da disastri ambientali, e da zone ad alto rischio di emergenze ambientali quali terremoti, uragani o inondazioni. L’Organizzazione mondiale per le migrazioni, nel 2007, ha sviluppato a tal proposito una definizione proprio per questa categoria di migranti, i migranti climatici: “I migranti ambientali sono persone o gruppi di persone che, prevalentemente a causa di un cambiamento improvviso o progressivo dell’ambiente che incide negativamente

²⁹ Stephen C., Miller M. J., *L’era delle migrazioni: Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, (2018, 7 maggio), p. 45.

³⁰ Parlamento Europeo, *Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori*, (2024), pp.2-3, Disponibile su:
https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2020/7/story/20200624STO81906/20200624STO81906_it.pdf

sulle loro vite o sulle loro condizioni di vita, sono obbligati a lasciare le proprie abitazioni abituali o scelgono di farlo, temporaneamente o permanentemente, spostandosi all'interno del proprio paese o all'estero.”³¹

Avendo ora un quadro generale, seppur molto semplificato, di quale siano le cause di migrazione, torniamo ora all'analisi dei flussi migratori in Europa.

La guerra civile siriana, scoppiata nel marzo del 2011, nel contesto delle “Primavere Arabe”, si trasformò ben presto, a seguito di repressioni da parte del governo, in un conflitto armato (le cause primarie rientrano proprio nei fattori di spinta del modello poc'anzi analizzato: la guerra, le persecuzioni e il collasso economico e sociale). La Siria divenne un teatro di guerra, in cui potenze sia regionali che internazionali vennero coinvolte, arrivando ad un'escalation nel 2015. Le devastazioni alle infrastrutture delle città resero impossibile la sopravvivenza per i civili, l'inflazione e il crollo dell'economia portò una grandissima percentuale di cittadini al di sotto della soglia di povertà, e tutti i belligeranti responsabili dell'intensificazione del conflitto vennero accusati di crimini contro l'umanità, persecuzioni, torture, fuga forzata. Tutto ciò, causò l'inizio della fuga di milioni di siriani, in cerca di un contesto, vita e opportunità migliori (fattori di attrazione, secondari). Il 2015 divenne così l'anno della “crisi dei rifugiati” in Europa. Dall'inizio dell'anno oltre un milione di rifugiati e migranti hanno raggiunto le coste europee, e oltre 3.700 persone hanno perso la vita durante il viaggio. Più del 75% per cento di coloro che sono arrivati in Europa sono fuggiti da conflitti e persecuzioni in Siria, a cui si aggiungono Afghanistan e Iraq³², seguendo la cosiddetta “rotta balcanica”, attraversando cioè i Balcani dalla Grecia. In Germania, il governo tedesco, guidato da Angela

³¹ International Organization for Migration, *Discussion Note: Migration and Environment*, MC/INF/288, (2007, 1 novembre), pp 1-2.

³² Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *2015: l'anno della crisi dei rifugiati in Europa*, (2016, 27 gennaio), Disponibile su <https://www.unhcr.org/it/notizie/storie/2015-l-anno-della-crisi-dei-rifugiati-europa>

Merkel, continuò a permettere a centinaia di migliaia di persone di entrare nel Paese: tra il 2015 e il 2016 lo fecero in 1,2 milioni di persone.³³ Questo per alcuni è stato visto anche come una disapplicazione del Regolamento di Dublino, che prevede il Paese di primo ingresso come quello responsabile. Anche come Federico Petroni, di Limes, riporta “è stata paradossalmente Angela Merkel ad assestargli il colpo di grazia: aprendo le porte della Germania a un milione di immigrati, ha di fatto disapplicato Dublino en masse.”³⁴

L’anno 2015 è stato sicuramente un anno eccezionale per i flussi migratori, a causa del conflitto in Siria ma anche, come abbiamo già detto, di tutte le instabilità presenti in stati come Afghanistan, Iraq e Corno d’Africa.

La crisi migratoria del 2015 è stata anche presa in esame nello studio condotto dalla ricercatrice Anna Doliwa-Klepacka. Come ha riportato infatti, il numero di domande d’asilo ha raggiunto un record storico, così come sono stati estremamente rilevanti anche gli oltre 2,3 milioni di attraversamenti irregolari.³⁵

Dopo il picco dell’anno appena preso in esame, le migrazioni hanno iniziato a decrescere, ed hanno manifestato dei cambiamenti. La scena internazionale si è attivata in accordi, consultazioni, discussioni: qualcosa andava fatto. Questo ha spinto anche, e in primis, l’Unione Europea ad agire. Accordi come, per esempio, l’Accordo UE-Turchia del 2016³⁶, hanno portato ad una netta diminuzione di migrazioni irregolari verso la Grecia.

³³ Il Post, *Tre parole che hanno cambiato la Germania*, (2025, 31 agosto), Disponibile su: https://www.ilpost.it/2025/08/31/ce-la-faremo-angela-merkel-migranti-2015/?dmc_cid=3683&cv_id=259728&dmc_gid=353885231&dmc_ch=email&dmc_mid=356071270&dmc_uid=4207189301&uc701=4207189301&utm_source=NI_Ventisette&utm_medium=email&utm_campaign=Ventisette&utm_content=Ventisette+020925&id=4207189301

³⁴ Petroni F., *Bruxelles vuole cestinare le “regole di Dublino” sui migranti*, in Limes, (2016, 20 gennaio), disponibile su: https://www.limesonline.com/rubriche/il-mondo-oggi/bruxelles-vuole-cestinare-le-regole-di-dublino-sui-migranti-14676263/?utm_source=chatgpt.com

³⁵ Doliwa-Klepacka A., *The New Pact on Migration and Asylum as a Response to Current Migration Challenges*, (2021, 11 marzo).

³⁶ Patto tra l’UE e la Turchia che prevede il rimpatrio di tutti i migranti approdati illegalmente sulle coste greche, e per ogni siriano rimpatriato, l’UE si impegna a reinsediare un altro rifugiato siriano dalla Turchia nel suo territorio, quindi in un Paese UE, allo scopo di regolare il flusso di migranti irregolari.

Pur rimanendo attive molte rotte per le migrazioni verso l'Europa, anche l'anno 2019 è stato simbolo di questa continua tendenza di diminuzione dei flussi. “Nel 2019 i migranti arrivati in Europa via mare sono stati 110.669, con un calo del 5% rispetto all'anno precedente”³⁷.

Questa tendenza in diminuzione ha però cambiato rotta con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022: un anno di massicci afflussi di rifugiati, valichi di frontiera, richieste d'asilo e protezione internazionale. A questo vanno aggiunti i numerosissimi migranti irregolari arrivati in Europa, attraverso rotte del Mediterraneo centrale, Balcani occidentali e Mediterraneo orientale.

La crisi migratoria del 2015, in primis, ha messo in discussione le politiche degli Stati dell'Unione Europea. Come abbiamo già detto c'è stata una spinta e volontà di azione, risultata come per esempio nella stipula dell'Accordo UE-Turchia, ma i grandi flussi hanno messo in discussione la solidarietà tra gli Stati membri. L'impatto geopolitico è stato profondo. L'Unione Europea ha sentito la necessità di mettersi in discussione, rivalutare e riformare le sue politiche migratorie, andando a colmare quelle lacune presenti nel sistema comune d'asilo precedente. Il sistema di Dublino ha dato segni di vacillamento. Differenze tra politiche di redistribuzione e allocazione dei rifugiati, la necessità di condivisione degli oneri, in nome del principio di solidarietà, e la crescente consapevolezza della tensione esistente tra la necessità di maggiori controlli alle frontiere e la garanzia del rispetto dei diritti umani, sono stati tutti fattori che hanno spinto ad un rinnovamento del sistema.

³⁷ Swissinfo.ch, *Quasi 1.300 morti nel Mediterraneo nel 2019*, Oim, (2020, 3 gennaio), Disponibile su <https://www.swissinfo.ch/ita/quasi-1-300-morti-nel-mediterraneo-nel-2019-oim/45471248>

2.1.2. Necessità di maggior efficacia e condivisione degli oneri

Le crisi migratorie dei recenti anni hanno mostrato come una riforma del sistema europeo fosse necessaria, come abbiamo spiegato. Gli scenari geopolitici, dalla crisi migratoria del 2015 in poi hanno messo a dura prova la solidarietà tra i membri e l'efficacia del sistema nel suo complesso. Uno tra gli altri principi alla base della riforma è la solidarietà intesa anche come condivisione degli oneri tra tutti gli Stati membri, anche se, come afferma Di Pascale A.

Sotto certi aspetti risulta perfino aggravato l'onere del Paese di primo ingresso, essendo esteso a 20 mesi il termine ordinario per la cessazione della responsabilità di quest'ultimo (12 mesi solo nel caso di sbarco a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso) e prevedendosi la semplice notifica allo Stato ritenuto competente nel caso di richiesta di ripresa in carico (ovvero laddove risulti già presentata una domanda in quello Stato membro). Si introduce, invero, un meccanismo di solidarietà obbligatoria, ma da un lato, esso è libero quanto alla scelta del tipo di intervento, e, dall'altro lato, è attuabile solo in presenza di situazioni di pressione migratoria (sussistente in caso di arrivi via terra, aria o mare o di richieste di cittadini di paesi terzi o apolidi tale da dare luogo a obblighi sproporzionati per uno Stato membro).³⁸

2.2. *Le novità della riforma*

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo si basa su quattro pilastri fondamentali, per lo sviluppo di questa nuova politica in materia di migrazione e asilo, pilastri per colmare quelle lacune e inefficienze del sistema precedente che le crisi migratorie hanno portato alla luce: frontiere esterne sicure, procedure rapide ed efficaci, un sistema di solidarietà e responsabilità, integrare

³⁸ Pascale A., *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, Eurjus, (2024, 27 maggio)

la migrazione nei partenariati internazionali.³⁹ Li vedremo tutti nel dettaglio nelle prossime pagine.

A seguito delle dinamiche dei flussi migratori analizzate e le cause che hanno portato alla riforma, è necessario un approfondimento delle novità effettive della riforma.

2.2.1. Rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne

La Commissione Europea, per realizzare la riforma del sistema europeo d'asilo ed andare incontro alle necessità di cambiamento innescate dalle crisi migratorie, pone in primis l'attenzione sul miglioramento e rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, punto cruciale anche della tesi in discussione. Il nuovo Patto mira ad implementare accertamenti più rigorosi negli ingressi, coloro che infatti non soddisferanno le condizioni per entrare nell'UE saranno sottoposti a controlli di identità, salute e sicurezza. Inoltre, una procedura di frontiera obbligatoria verrà applicata ai richiedenti asilo che probabilmente non necessitano di protezione, che inducono in errore le autorità o che costituiscono un rischio per la sicurezza. Mentre invece coloro che possono godere di protezione internazionale verranno sostenuti, con procedure di reintegro e rimpatrio efficienti. Per rafforzare i controlli alle frontiere fondamentale sarà la Banca dati Eurodac sull'asilo e la migrazione, focalizzata a garantire un'identificazione chiara per chi entrerà nell'UE, ma di questo strumento ne parleremo meglio in seguito nel capitolo dedicatogli, in quanto uno dei cinque strumenti fondamentali che costituiscono il Sistema SECA. Infine, che analizzeremo sempre successivamente, è qui doveroso menzionare Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, che ha un ruolo cruciale nel coordinare e soprattutto rafforzare i controlli alle frontiere esterne, per facilitare l'identificazione dei migranti e supportare le operazioni di rimpatrio,

³⁹ Commissione Europea, Migration and Home Affairs, *Patto sulla migrazione e l'asilo, Un sistema comune dell'UE per gestire la migrazione*, (2024, maggio 21)

seppur nel rispetto dei diritti fondamentali della persona: ci occuperemo proprio di questo equilibrio tra sicurezza e diritti successivamente.

2.2.2. Procedure accelerate di asilo e rimpatrio

Il nuovo Patto garantisce norme chiare in materia di asilo, in particolare sull'individuazione dello Stato membro UE competente per la domanda del richiedente. Già il Regolamento di Dublino, che si basava sul principio del "primo paese di ingresso", stabiliva quale era lo Stato responsabile della domanda di un richiedente asilo. Con il nuovo Patto però viene introdotto l'obbligo del migrante di presentare la domanda nel primo paese di ingresso, cercando di contrastare anche i cosiddetti "movimenti secondari", ovvero lo spostamento dei richiedenti asilo in altri Stati membri successivamente all'ingresso in Unione Europea.

Per quanto riguarda questo secondo pilastro del Patto, si mira ad armonizzare le norme per le procedure di richiesta d'asilo, le norme di accoglienza e le misure di salvaguardia e garanzia, dei richiedenti e degli ordinamenti, in tutta l'UE. La procedura di frontiera obbligatoria avviene in apposite strutture situate in prossimità dei confini degli Stati membri. In aggiunta, il Patto prevede anche procedure accelerate in caso di rimpatrio, ovvero quando la domanda di asilo viene respinta al termine della procedura di frontiera. Questo pilastro definisce sì le modalità per procedure più chiare e accelerate, e i diritti dei richiedenti, ma anche tutti gli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale, l'obbligo che hanno di cooperazione e stabilendo in aggiunta le conseguenze in caso di inosservanza di taluni obblighi.

2.2.3. Meccanismi di solidarietà e ricollocazione

La solidarietà è un punto cruciale della riforma del sistema comune d’asilo, il concetto di *burden sharing*⁴⁰ ne è alla base; anche la Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen, nel discorso sullo stato dell’Unione del 2020, ne ha fatto un principio fondante: “E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l’Unione europea...”⁴¹.

La solidarietà è un concetto cruciale alla base della riforma: è evocata ben 225 volte nel nuovo testo⁴².

Sono i paesi membri stessi che scelgono le modalità di partecipazione, tra ricollocazioni (“ovvero trasferimenti di un richiedente o beneficiario di protezione internazionale dal territorio di uno Stato membro beneficiario al territorio di uno Stato contribuente”⁴³), contributi finanziari, sostegno operativo, sviluppo delle capacità dei servizi, sostegno al personale e alle strutture, e “compensazioni di competenza”, concetto che ritroveremo più avanti. Ogni Stato dovrà assumersi le sue responsabilità, tenendo sempre fede al principio cardine della solidarietà all’interno dell’Unione di cui ne fanno parte. Poi vedremo come la solidarietà sia flessibile e regolata all’interno del Regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione, ma anticipiamo alcuni punti cruciali. Il nuovo sistema e meccanismo di solidarietà, “prevede che gli Stati membri, sulla base di quote prestabilite in funzione del PIL (50%) e della popolazione (50%), possano decidere di ricollocare sul proprio territorio il migrante irregolare arrivato nel Paese che chiede solidarietà, oppure provvedere

⁴⁰ Dall’inglese: condivisione degli oneri, ripartizione del carico.

⁴¹ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo: Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, COM (2020) 609 final, Bruxelles, (2020, 9 settembre). Disponibile su EUR-Lex all’indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

⁴² A Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, Eurjus, (2024, 27 maggio)

⁴³ Ibid.

al suo rimpatrio”⁴⁴. Il carattere flessibile di questo meccanismo di solidarietà, per quanto da una parte preserva gli Stati a partecipare nella misura in cui ritengono giusta e da parte loro possibile, è segno di un sistema tanto complesso quanto limitato e pieno di incognite: è effettivamente efficace? La redistribuzione non è obbligatoria (potrebbe essere una prima soluzione invece renderla tale), e anche la misura in cui partecipare è a discrezione dello Stato. Unico strumento di monitoraggio è la Commissione: laddove riscontrasse che il paese non abbia raggiunto almeno il 70% della quota assegnata per la partecipazione alla solidarietà, interverrebbe imponendo dei ricollocamenti o altre quote di sponsorizzazioni.

2.2.4. I partenariati internazionali

Il quarto pilastro fondamentale per il nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo riguarda l’impegno a condurre partenariati operativi per la lotta contro il traffico dei migranti, che siano mirati e specifici, e strumenti concreti per la gestione anche dei rimpatri. Fondamentale è il lavoro che va fatto in ambito di procedure di rimpatri e riammissione. L’obiettivo è quello rafforzare la cooperazione con i Paesi non UE, al fine di smantellare le reti criminali di traffico irregolare di esseri umani, e di migliorare l’efficacia dei rimpatri e reinserimenti nei Paesi d’origine dei richiedenti non aventi diritto, nel rispetto dei diritti fondamentali.

Come chiaramente espresso da Angenendt, Biehler, Bossong, Kipp e Koch, infatti

l’esternalizzazione delle procedure di asilo [e la stipula quindi di partenariati internazionali] persegue tre obiettivi principali. In primo luogo, mira a scoraggiare coloro che stanno prendendo in considerazione l’immigrazione

⁴⁴ De Pasquale P., *Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci*, AISDUE, II, (2020, 5 ottobre), disponibile su: <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2020/10/Patrizia-De-Pasquale.pdf>

clandestina o cercano protezione dall'intraprendere il pericoloso viaggio per richiedere asilo nell'UE. In secondo luogo, dovrebbe facilitare il rimpatrio in caso di diniego della richiesta di asilo. In terzo luogo, intende segnalare che si sta intraprendendo un'azione decisa contro l'immigrazione clandestina e le organizzazioni di trafficanti coinvolte.⁴⁵

In questo l'Ue deve esserne attore promotore, ma l'approccio europeo è multilivello: giocano un ruolo fondamentale il coinvolgimento diretto di tutti gli Stati membri, le agenzie dell'UE, in particolare qui Frontex, e inoltre tutti i paesi non Ue partner e le agenzie delle Nazioni Unite che operano nel settore.

Resta centrale però il tema dei compromessi tra la sicurezza alle frontiere e gestione della migrazione da un lato e l'importanza della tutela dei diritti umani: capire l'azione e i compromessi tra difesa dei diritti umani e difesa delle frontiere è infatti scopo ultimo di questa tesi. Anche le intese, per esempio, con i Paesi terzi devono garantire standard minimi in materia di diritti fondamentali, e di questo l'UE deve assicurarsene.

2.3. Gli strumenti della riforma

La sezione successiva si concentrerà sui principali regolamenti e direttive che compongono il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Verrà posto il focus su quali strumenti hanno sostituito la legislazione precedente, quali sono una totale innovazione introdotti ex novo e come i nuovi attori e meccanismi di cooperazione riescano a creare un sistema capace di bilanciare le esigenze di sicurezza e la difesa dei diritti fondamentali.

⁴⁵ Angenendt S., et al., *The externalisation of European protection*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik*, (2024, 28 marzo), p. 2, disponibile su: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2024C13_EuropeanRefugeeProtection.pdf

2.3.1. Quali strumenti hanno sostituito i precedenti

Il Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA) originario, creatosi a partire dal Trattato di Amsterdam del 1999, era basato su un insieme di norme, volte ad armonizzare le politiche in materia di migrazione negli Stati membri dell'Unione. Questi strumenti, nominati anche come “Pacchetto asilo”, hanno subito sviluppi e cambiamenti nel corso degli anni, notevole la significativa revisione che è avvenuta tra il 2011 e il 2013, ma è nel 2024 con il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo che si ha la vera e propria riforma del sistema europeo comune. Analizzeremo ora gli strumenti principali del Patto, sottolineando quali hanno sostituito gli strumenti che componevano il sistema precedente.

Il nuovo *Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione* (Asylum and Migration Management Regulation, AMMR)⁴⁶ sostituisce l'attuale “Regolamento Dublino III”. Le principali novità di questo strumento si basano sull'identificazione di responsabilità chiare e la definizione di un sistema di solidarietà obbligatorio ma flessibile. Lo stesso Regolamento all'Articolo 3, Capo I, Parte II, così recita “Le azioni comuni intraprese dall'Unione e dagli Stati membri nel settore della gestione dell'asilo e della migrazione, nell'ambito delle rispettive competenze, si basano sul principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità sancito dall'articolo 80 TFUE...”⁴⁷, principi che sono poi dettagliatamente descritti all'articolo 6 del regolamento stesso.

⁴⁶ Parlamento europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1351, 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, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 22 maggio). Disponibile su EUR-Lex all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351

⁴⁷ Parlamento europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1351, sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, (2024, 14 maggio), p. 17, Disponibile su EUR-Lex all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351

Questo regolamento migliora il sistema di determinazione dello Stato membro competente: il richiedente ha l'obbligo di fare domanda di protezione nello Stato membro di primo ingresso e deve rimanervi fino alla determinazione dello Stato competente, come sancito dall'articolo 33 del regolamento AMMR, con conseguenze importanti nel caso di mancato rispetto di tale obbligo. Il richiedente gode di diversi diritti, tra questi il Diritto all'informazione (Art. 19), il Diritto all'orientamento legale (Art. 21), e il diritto ad avere un Colloquio personale (Art. 22) con le autorità competenti, a cui si aggiungono una serie di Garanzie a favore dei minori (Art. 23), in cui l'interesse superiore del minore deve costituire una considerazione preminente. Come abbiamo poc'anzi detto, il richiedente ha però in capo determinati obblighi, tra questi fondamentale è la cooperazione con le autorità competenti, in caso contrario, nel mancato rispetto delle condizioni previste dal regolamento sono stabilite delle Conseguenze dell'inosservanza degli obblighi (Art. 18), che comportano il mancato diritto a beneficiare delle condizioni di accoglienza del richiedente. In relazione a quanto appena esposto, gli Stati devono però tenere conto della situazione individuale di ciascuno, in primis, considerando qualsiasi rischio effettivo di violazione dei diritti fondamentali, sulla base del principio di proporzionalità: una misura adottata, in questo caso la negazione all'accoglienza, deve essere necessaria ed adeguata solo al conseguimento dello scopo desiderato di mantenimento dell'ordine pubblico o sicurezza, senza ledere alcun altro diritto fondamentale e deve essere commisurata alla situazione specifica. Il nuovo Regolamento, sotto questo punto di vista, mira sicuramente ad una maggior chiarezza delle responsabilità degli Stati membri, ma solleva interrogativi sulla difesa dei diritti umani. La difesa dei diritti fondamentali, e delle nuove garanzie di diritto all'informazione o colloquio personale, non devono trovare ostacolo nella possibilità che le autorità hanno nel negare le condizioni di accoglienza. Fondamentale è quindi creare un sistema bilanciato di difesa dei diritti umani, a garanzia di dignità e giustizia, per non penalizzare coloro già in situazione di fragilità.

Altra novità in termini di determinazione delle responsabilità introdotto dal regolamento AMMR riguarda termini più brevi per tutte le procedure, anche nel caso di “ripresa in carico”⁴⁸, la procedura di rimpatrio di una persona da uno Stato membro ad un altro diventa più efficace, rendendo più snello il processo di determinazione delle competenze. Infine, tutti i criteri famigliari sono stati rafforzati, introducendo la possibilità di determinare come Stato membro competente quello in cui un familiare del richiedente soggiorna legalmente con un permesso di soggiorno di lungo periodo, ai sensi dell’Articolo 26 comma 1 del regolamento AMMR⁴⁹, rilasciato conformemente alle norme dell’Ue⁵⁰, o in termini più generali si è stabilito di dare obbligatoriamente priorità ai casi in cui sussistano legami famigliari. Si vedano in particolare questi criteri agli articoli 26, 27 e 28. Il regolamento è prova di un chiaro intento legislativo, ovvero quello di utilizzare criteri famigliari, a difesa del diritto di unità familiare per i richiedenti, semplificando anche le procedure amministrative e velocizzandole.

Per quanto riguarda invece la definizione di un sistema di solidarietà obbligatoria ma flessibile, la Commissione giocherà un ruolo fondamentale, con una supervisione attenta da parte di un coordinatore UE della solidarietà. Per salvaguardare il rispetto di questo principio, il nuovo regolamento prevede che la Commissione, ogni anno, entro il 15 ottobre, dovrà redigere una relazione annuale di valutazione della situazione migratoria nell’UE e in tutti i suoi Stati membri. Fondamentale sarà una “decisione di esecuzione che stabilisce se un

⁴⁸ La “ripresa in carico” è una procedura del sistema SECA in cui uno Stato membro dell’UE, che ha ricevuto una domanda di asilo da parte di un migrante, ritiene che spetti ad un altro Stato membro la responsabilità dell’esame di tale domanda, per ragioni quali presenza di famigliari o paese di primo ingresso, ragioni che devono essere motivate e dimostrate, e richieda quindi a quest’altro Stato di prendere in carico il determinato richiedente.

⁴⁹ “Qualora il richiedente abbia un familiare a cui è stato consentito di soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato membro o che risiede in uno Stato membro sulla base di un permesso di soggiorno di lunga durata ai sensi della direttiva 2003/109/CE del Consiglio o di un permesso di soggiorno di lunga durata rilasciato conformemente al diritto nazionale, qualora tale direttiva non si applichi nello Stato membro interessato, tale Stato membro è competente per l’esame della domanda di protezione internazionale, a condizione che le persone interessate abbiano espresso per iscritto la loro volontà in tal senso.”

⁵⁰ Commissione Europea, Migration and Home Affairs, *I fascicoli legislativi in sintesi*, (2024, 4 giugno), https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_it

determinato Stato membro è i) soggetto a pressioni migratorie, ii) a rischio di pressioni migratorie nell'anno successivo, o iii) in una situazione migratoria significativa". Questo perché, sulla base di queste analisi e relazioni, si possono stabilire le competenze di ciascuno stato, gli impegni specifici assunti, e in quale misura. Entro alla fine dell'anno il Consiglio adotta di fatti un atto di esecuzione in cui è stabilita la "riserva di solidarietà", ovvero come abbiamo detto poc'anzi, gli impegni assunti dagli Stato membri. Abbiamo già sottolineato che la riserva di solidarietà con il nuovo Patto è obbligatoria, ma flessibile. La sua flessibilità si ritrova nel fatto che gli Stati membri hanno in capo la possibilità di scegliere con quali tipo di misure intendono contribuire agli impegni assunti con la riserva. Possono farlo con ricollocazione di richiedenti e/o beneficiari asilo o protezione internazionale, oppure contributi finanziari, oppure ancora con misure alternative quali per esempio sostegno al personale. Il nuovo Patto, mira ad istituire un sistema in cui gli Stati membri, specie coloro che si ritrovano ad affrontare una situazione migratoria significativa, non verranno lasciati soli in rispetto del principio di *burden sharing*, e garantire che "le azioni dei richiedenti non comportino un trasferimento di responsabilità tra gli Stati membri.⁵¹ Infatti, gli Stati membri considerati in uno status di pressione migratoria⁵², notificheranno al Consiglio e alla Commissione la loro intenzione di utilizzare la riserva e potranno chiedere una detrazione parziale o totale dei propri contributi di solidarietà⁵³. Questo è un esempio concreto di come, oltre a garantire una ripartizione degli oneri, il sistema riformato contribuisca a preservare i diritti fondamentali evitando, ad esempio, il collasso dei centri accoglienza. D'altro canto, è altrettanto importante sottolineare come la flessibilità, se da una parte permette anche a Stati minori di contribuire in una

⁵¹ Ibid.

⁵² La pressione migratoria viene definita in caso di arrivi via terra, aria o mare o di richieste di cittadini di paesi terzi o apolidi tale da dare luogo a obblighi sproporzionati per uno Stato membro.

⁵³ A Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, Eurjuz, (2024, 27 maggio)

misura a loro possibile, rischia di compromettere l'effettiva uguaglianza e reale e piena condivisione delle responsabilità.

Un secondo strumento a comporre il Sistema SECA riformato, è il nuovo *Regolamento sulle procedure di asilo 2024/1348*⁵⁴, che va a sostituire la precedente Direttiva 2013/32/UE.

La principale novità di questo nuovo Regolamento risiede nella natura giuridica dello stesso. La precedente Direttiva, in quanto tale, forniva sì delle linee guida e misure da attuare all'interno degli Stati membri, ma lasciava a questi ultimi un ampio margine di discrezionalità nel recepire le norme a livello nazionale, portando di conseguenza a differenze procedurali evidenti nei vari ordinamenti. Il Regolamento, essendo uno strumento di natura giuridica differente, è direttamente applicabile in tutta l'Unione, potendo garantire così uniformità procedurale nei diversi stati membri, non necessitando di fasi di recepimento, applicazione e legislazione. Il Regolamento prevede tempi ristretti e ragionevoli per le procedure, norme più semplici e chiare per il completamento della domanda, o per determinare i casi di inammissibilità della richiesta di protezione internazionale. Importante differenza e novità del regolamento dalla precedente direttiva, è la disciplina circa il concetto di Paese di origine sicuro, aggiungendo alla direttiva stessa che “la designazione di un siffatto Paese possa aversi con eccezioni territoriali e di «categorie di persone chiaramente identificabili»”.⁵⁵ Questo importante concetto è spiegato e oggetto di discussione nella sentenza *Alace e Canpelli* (cause riunite C-758/24 e C-759/24). Nelle cause, due cittadini del Bangladesh avevano presentato ricorso

⁵⁴ Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1348, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 134, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-LEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348

⁵⁵ G. Cellamare, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, Eurojus, (2025, 25 agosto).

contro le decisioni di manifesta infondatezza⁵⁶ della loro richiesta di protezione internazionale, in quanto provenienti da un Paese di origine considerato e qualificato sicuro nell'ordinamento italiano. Inoltre, la decisione di non ammissibilità della loro domanda era stata presa ai sensi di un Protocollo tra Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania, concluso per definire norme di coordinamento per la gestione dei flussi migratori e norme di procedura accelerata di esame delle domande di asilo. La sentenza della domanda di ammissibilità dei cittadini del Bangladesh è stata rinviata a giudizio. La Corte di Giustizia, con la sentenza su queste due cause congiunte, stabilisce il carattere indivisibile del concetto di Paese terzo sicuro nella direttiva (e si parla di direttiva in quanto sentenza emessa con ancora in vigore la stessa, dato che il regolamento sarà applicato a partire dal 12 giugno 2026). Questa sentenza è fondamentale in quanto l'indivisibilità del concetto di Paese sicuro, e quindi considerare "paese sicuro per la maggioranza delle persone ma non poterlo definire per specifiche categorie di soggetti (le cosiddette eccezioni soggettive)"⁵⁷, non permette la possibilità di analizzare caso per caso, ed esigenza dell'individuo singolo. La Corte ha stabilito infatti che la direttiva permetteva al legislatore dell'Unione con un atto legislativo successivo optare per un diverso bilanciamento tra rapidità della procedura e garanzie per il richiedente, a discapito di quest'ultime. Grazie al nuovo Regolamento sarà possibile invece per gli ordinamenti, designare Paese sicuro anche per eccezioni territoriali e di categorie di persone così come stabilito all'Articolo 61, comma 2⁵⁸, del regolamento stesso, colmando lacune e

⁵⁶ Espressione giuridica che indica totale mancanza di fondamento, prova o ragion d'essere. Una situazione in cui sussistono mancanza di prove, evidenza dell'errore o irrilevanza. In questo caso, la Corte aveva stabilito che non sussistevano le condizioni per definire i due cittadini beneficiari di protezione internazionale.

⁵⁷ G. Cellamare, *La sentenza Alace e Campelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, Eurojus, (2025, 25 agosto).

⁵⁸ Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1348, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, e abroga la direttiva 2013/32/UE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348

risolvendo un'inefficienza di gestione delle domande di asilo, in un'ottica di garanzia maggiore per i diritti del singolo individuo.

Questo regolamento è in stretta relazione con il *Regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera*. La riforma del 2024 punta a creare un legame più profondo tra le procedure di richiesta di asilo e di rimpatrio, per garantire termini ragionevoli per le decisioni di rimpatrio a seguito di una risposta negativa in materia di asilo. L'obiettivo infatti è quello di migliorare il coordinamento tra le due procedure, facilitando una transizione più fluida dal rifiuto dell'asilo al rimpatrio, riducendo al minimo le lacune che potrebbero portare a soggiorni irregolari o movimenti secondari all'interno dell'UE. La riforma ha inoltre reso la procedura di frontiera obbligatoria in alcuni casi: il richiedente ha intenzionalmente eliminato i propri documenti personale o abbia indotto in errore le autorità (mancanza di cooperazione o frode), e nel caso in cui il richiedente costituisca pericolo per la sicurezza o l'ordine pubblico. Questa procedura dovrà concludersi entro un termine di 12 settimane. Durante queste settimane il richiedente non avrà la possibilità di entrare nel paese, ma dovrà risiedere alla frontiera. L'obiettivo ultimo è infatti quello di smaltire e scremare le domande direttamente al confine, evitando che richiedenti con "situazioni problematiche" risiedano nel paese senza una domanda di asilo approvata, contribuendo come fine ultimo anche all'ordine pubblico nell'area Schengen. Cruciale argomento però, alla base della mia ricerca, è l'equilibrio tra questo meccanismo e l'effettiva tutela dei diritti fondamentali della persona quali la libertà di movimento o condizioni di accoglienza, che indagheremo nel dettaglio analizzando l'attività di Frontex.

Il *Regolamento qualifiche* è il terzo strumento che va a comporre il sistema SECA, riformato, andando a sostituire la precedente Direttiva qualifiche 2011/95/UE. Anche in questo caso, come nello strumento analizzato precedentemente, la principale novità è la natura giuridica dell'atto stesso:

essendo un regolamento, dedicato a definire criteri per qualificare le persone come beneficiarie o meno di protezione internazionale, sarà direttamente applicabile in tutta l'Unione, non essendo una direttiva. Un'altra novità risiede nell'armonizzazione di tutti i criteri per il riconoscimento dello status di beneficiario di protezione internazionale. Definisce inoltre anche tutti i diritti e gli obblighi ad essa connessi, tra questi: diritto ad essere informati, obbligo di rilascio dei permessi di soggiorno entro 90 giorni, diritto dei minori non accompagnati ad avere tutte le informazioni necessarie e comunicate in modo conforme alla loro età e il loro diritto ad avere tutori che siano qualificati, e la possibilità per lo stato di subordinare l'accesso all'assistenza sociale solamente a seguito di un'effettiva partecipazione del beneficiario a misure di integrazione⁵⁹. Lo status di rifugiato e beneficiario di protezione internazionale può anche essere negato o revocato per motivi di sicurezza nazionale, così come è avvenuto nella sentenza *C-454/23, K.A.M. vs Repubblica di Cipro, Corte di Giustizia dell'UE, Quinta Sezione, 27 febbraio 2025*⁶⁰, la questione fondamentale resta però la continua garanzia e tutela dei diritti fondamentali. La Corte, infatti, in questo caso ha ribadito come, nonostante la revoca dello status, la misura presa nei confronti del richiedente deve essere proporzionata, e diritti quali ad esempio il divieto di respingimento (Art.33 Convenzione di Ginevra) devono essere garantiti. Il regolamento, focalizzato sui criteri per la determinazione dello status di beneficiario di protezione internazionale, garantisce che i richiedenti motivino la loro domanda, incentiva l'integrazione europea, scoraggia movimenti secondari dei beneficiari, essendo le regole e le procedure armonizzate e uguali in tutti gli Stati membri.

⁵⁹ Commissione Europea, Migration and Home Affairs, *I fascicoli legislativi in sintesi*, (2024, 4 giugno), https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_it

⁶⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Sentenza C-454/23, K.A.M. vs Repubblica di Cipro*, (2025, 27 febbraio), disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=3EA633FA79DAB7BF41C34B6AFA6E86FD?text=&docid=295843&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=16039981>

Il quarto strumento fondamentale del sistema è la *Direttiva sulle condizioni di accoglienza*, ovvero la *Direttiva (UE) 2024/1346 riformata*⁶¹. La riforma in questo caso non ha cambiato la natura giuridica dell'atto, rimanendo quindi una Direttiva non sarà direttamente applicabile. Sono comunque rilevanti le novità e riforme effettuate, che puntano ad armonizzare tutte le norme in materia di assistenza e accoglienza, rafforzando anche le garanzie per minori e persone con esigenze particolari, e assicurare in senso più ampio condizioni adeguate nelle strutture ricettive in tutta l'Unione. In particolare, per i casi con esigenze particolari (per esempio minori non accompagnati, persone con disabilità, anziani, donne in stato di gravidanza e altri), la nuova Direttiva, prevede che la valutazione deve essere effettuata entro 30 giorni e le vittime di tortura e violenza devono avere accesso all'assistenza il prima possibile. Tra le condizioni di accoglienza, oltre ad un tenore di vita adeguato a beneficio dei richiedenti asilo, rientrano anche tutte le misure per prevedere un processo di integrazione del migrante efficace e sicuro: sono previste infatti garanzie rafforzate per permettere al richiedente di accedere a corsi di lingua, educazione civica, formazione professionale, e in senso poi più ampio accesso al mondo del lavoro e all'istruzione. Specifica novità è la diminuzione delle tempistiche per l'accesso al mercato del lavoro: la precedente direttiva, infatti, lo permetteva entro 9 mesi dalla domanda di asilo, mentre con la riforma il termine è ridotto a 6 mesi. La riforma mira, in sintesi, ad armonizzare le condizioni di accoglienza in tutta l'UE, focalizzandosi sul rafforzamento delle garanzie per i soggetti vulnerabili e quindi la tutela dei diritti.

⁶¹ Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva (UE) 2024/1346, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

Infine, il nuovo Patto ha previsto anche una rifusione del *Regolamento Eurodac*⁶². L'obiettivo principale del regolamento Eurodac era creare una banca dati centrale per la registrazione delle impronte digitali di tutti i richiedenti asilo, e cittadini di paesi terzi. Questa banca dati era condivisa in tutta l'Unione in modo tale da garantire a tutti gli stati membri eque informazioni, per evitare, come scopo ultimo, il fenomeno dell'*asylum shopping*, ovvero permettere ad una stessa persona di presentare più domande d'asilo in diversi stati membri. La banca dati, infatti, essendo accessibile a tutti i paesi avrebbe segnalato se un richiedente aveva già avviato la procedura di domanda d'asilo in un altro stato, garantendo così una corretta applicazione della Convenzione di Dublino, che stabiliva lo Stato membro competente dell'esame di una domanda d'asilo il paese di primo ingresso. Tutto il sistema di registrazione si basava sulla raccolta di impronte digitali, la riforma però prevede che verranno anche incluse le immagini facciali del richiedente, i dati di identità e le copie dei documenti identificativi e/o dei documenti di viaggio. Un'altra novità riguarda l'età dei migranti sottoposti a registrazione: i dati biometrici saranno raccolti infatti a tutti gli individui di età superiore a sei anni, anziché 14 come previsto dal precedente Regolamento (UE) n.603/2013. Questa importante novità va ad assicurare il rispetto del principio dell'interesse superiore del fanciullo, sancito dall'art.3 della *Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia (1989)*, permettendo la registrazione dei minori a partire da 6 anni, infatti, le autorità potranno rilevare casi in cui siano separati dalle loro famiglie ed evitare il rischio di vederli oggetto di tratte e sfruttamento di esseri umani.

2.3.2. Strumenti nuovi all'interno della riforma

Oltre agli strumenti, regolamenti e direttiva, che abbiamo già analizzato nel dettaglio nei paragrafi precedenti, la riforma del Sistema SECA, oltre a

⁶² Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) n. 603/2013 che istituisce Eurodac, la banca dati dell'Unione europea per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo (rifusione)*, disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32013R0603>

prevedere modifiche a legislazioni preesistenti, ha anche introdotto diverse novità assolute, non presenti nel sistema precedente. Le descriveremo qui ora brevemente.

Lo *Screening Regulation* è un importante nuovo regolamento, il Regolamento sugli accertamenti⁶³, che stabilisce delle norme uniformi in tutta l'Unione per garantire adeguati controlli e registrazioni dei migranti irregolari che varcano i confini, e di tutti i cittadini di paesi terzi che arrivano irregolarmente alle frontiere esterne dell'UE, ma crea anche collegamenti più diretti con le conseguenti procedure di rimpatrio o di asilo dei migranti. Questo regolamento si occupa di definire la normativa in materia di controlli sanitari, d'identità e sicurezza per tutti i migranti irregolari, e riguarda sia gli accertamenti alle frontiere esterne che gli accertamenti sulle persone fermate all'interno di un territorio nazionale. L'introduzione fondamentale di questo regolamento è la tempistica fissa, per tutta l'Unione, in cui questi accertamenti devono essere effettuati, ovvero sette giorni. Precedentemente non era stabilito alcun termine e c'era un alto grado di discrezionalità in ciascuno Stato membro. Con questo nuovo termine stabilito l'obiettivo è accelerare i processi di verifica controllo e identificazione, aumentando la sicurezza alle frontiere esterne, ma garantendo un'adeguata, e non prolungata oltre ogni termine ragionevole, accoglienza per i richiedenti, tutelandoli ai sensi dell'Articolo 6 (Diritto alla libera e alla sicurezza)⁶⁴, o ancora all'Articolo 47, comma 2 (Diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale)⁶⁵ della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

⁶³ Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1356, del 14 maggio 2024, che introduce lo screening dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/eng>

⁶⁴ “Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.”

⁶⁵ “Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.”

Il Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore⁶⁶ è un'altra importante novità introdotta con la riforma del 2024. Esso si occupa di tutte le situazioni di crisi, e circostanze eccezionali, che non possono essere gestite con le normali procedure del sistema comune d'asilo. Il regolamento di fatto consente agli stati membri di applicare misure in deroga alle normali e consuete procedure e prevede di conseguenza una maggiore solidarietà per quegli Stati che subiscono maggiormente la pressione migratoria a seguito di crisi e cause di forza maggiore. La maggior solidarietà come abbiamo visto anche per il Regolamento AMMR può profilarsi attraverso ricollocazioni, contributi finanziari, sostegno personale o in natura, o combinazione di tali misure. In questo caso però, date le circostanze eccezionali, il regolamento prevede che le ricollocazioni siano prese in carico dagli Stati contributori, nella misura del 100% in relazione a tutte le esigenze di ricollocazione: gli Stati contributori dovranno infatti assumersi la responsabilità dei richiedenti, in totale misura, dei quali di norma si dovrebbe occupare lo Stato membro che si trova ad affrontare la situazione di crisi. Questa è la cosiddetta "compensazione di competenza".

Per le circostanze eccezionali oggetto del regolamento, sono previste diverse deroghe, che riguardano per esempio la durata della procedura di frontiera che potrà estendersi ad un massimo di 18 settimane (invece delle 12 previste), o ancora il termine della presentazione di una richiesta di presa in carico, ovvero della determinazione dello Stato competente, è esteso a 4 mesi dalla data di registrazione della domanda (invece del 1/2 mesi previsti).

⁶⁶ Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1359, 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*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401359

Lo stesso Regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore comprende anche il concetto di strumentalizzazione e lo tratta come una forma specifica di crisi. In particolare, la Commissione europea stessa chiarisce cosa sia una situazione di strumentalizzazione, ovvero “una situazione in cui un paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento di cittadini di paesi terzi o di apolidi⁶⁷ verso le frontiere esterne o verso uno Stato membro con l’intenzione di destabilizzare l’Unione o uno Stato membro”.⁶⁸ Nella strumentalizzazione i migranti sono usati come oggetto di pressione politica o “arma ibrida” per esercitare pressione sull’Unione.

Infine, attraverso un regolamento⁶⁹, è stato istituito il Sistema ECRIS-TCN, in inglese *European Criminal Records Information System for Third-Country Nationals*, ovvero un sistema centralizzato che registra le informazioni sulle condanne penali a carico di cittadini di Paesi terzi e apolidi, permettendo una facile individuazione di quale sia lo Stato membro in cui sono già presenti le informazioni sul casellario giudiziale di una persona, allo scopo di rendere diverse procedure più efficienti e veloci permettendo alle autorità giudiziarie di sapere già in quale paese è possibile reperire le informazioni, e accorciare le tempistiche di acquisizione dei dati.

⁶⁷ È considerata una persona apolide, colei che secondo la legislazione di nessuno Stato è considerata suo cittadino. Un apolide è un individuo che non ha alcuna cittadinanza.

⁶⁸ Commissione europea, *Domande e risposte sul Patto per la migrazione e l’asilo, Politiche di migrazione e asilo*, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/questions-and-answers-pact-migration-and-asylum_it

⁶⁹ Parlamento europeo e del Consiglio, *Regolamento (UE) 2019/816, del 17 aprile 2019, che istituisce un sistema centralizzato per l’identificazione degli Stati membri che detengono informazioni su condanne penali relative a cittadini di paesi terzi e persone apolidi (ECRIS-TCN) a complemento del sistema europeo d’informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726*, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, L 135, (2019, 22 maggio), disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32019R0816>

2.3.3. *Il ruolo di nuovi attori e meccanismi di cooperazione*

Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, non è riconducibile solo all'approvazione di determinati regolamenti, ma ha apportato una riforma del sistema europeo comune d'asilo in senso più ampio. Oltre ai documenti già analizzati, fondamentale è il ruolo che nuovi attori hanno in capo, e i nuovi meccanismi di cooperazione che sono stati sviluppati. L'analisi di questi nuovi attori e meccanismi è particolarmente utile per affrontare la domanda di ricerca di questa tesi, infatti, essi riflettono l'esigenza di trovare compromessi tra la gestione e la sicurezza delle frontiere e gli impegni umanitari.

L'*Agenzia dell'Unione europea per l'asilo* è un attore a livello europeo che sostiene le autorità nazionali, fornendo sostegno operativo e tecnico, e di formazione, allo scopo finale di affiancare e supportare gli Stati membri per conseguire una maggiore convergenza di tutte le pratiche, procedure e condizioni di accoglienza nell'Unione tutta. Da una parte, supportando gli Stati, vengono rafforzate le loro capacità di azione e gestione delle frontiere, dall'altra vengono tutelati maggiormente i diritti dei richiedenti. L'EUAA inoltre, da regolamento istitutivo, ha il compito di redigere rapporti annuali che forniscono una panoramica completa sugli sviluppi principali in materia di asilo e protezione internazionale.

Prendendo in analisi, per esempio, la *Relazione sull'Asilo 2025*⁷⁰, essa contiene osservazioni del contesto e quadro generale in materia di migrazione, analisi degli sviluppi delle procedure, meccanismi e strategie, e nuove iniziative. Dalla relazione emerge che nel 2024, rispetto al 2023, le domande di protezione internazionale sono diminuite dell'11%, registrando poco più di 1 milione di domande ricevute: il dato è in calo, ma il numero è ancora significativamente alto. Questo può significare che ci siano miglioramenti e sviluppi negli accordi

⁷⁰ Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), *Relazione sull'asilo 2025: Riepilogo esecutivo*, (2025). Disponibile su https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-06/2025_Asylum_Report_Executive_Summary_IT.pdf.

tra l'UE e paesi terzi al fine di ridurre i flussi migratori, o maggior controlli alle frontiere esterne dell'UE, ma con un continuo afflusso di domande con sempre alla guida cittadini siriani e afgani. Un record invece registrato nel 2024 è stato il numero di richiedenti di protezione internazionale di cittadinanza palestinese (12.000 domande). Il 2024 ha visto sicuramente una decrescita nel numero delle domande ricevute, ma ha registrato il dato più alto dal 2017 di decisioni emesse di primo grado concernenti domande di asilo, un risultato importante che dimostra come la riforma abbia accelerato le procedure e le abbia semplificate. La relazione ha messo in luce una questione fondamentale concernente il sistema di accoglienza, in quanto la pressione sulle condizioni di asilo, nonostante il numero di richiedenti sia diminuito, rimane assolutamente elevato. Compromessi e tensioni tra il miglioramento delle strutture, infrastrutture e servizi di accoglienza da una parte, e carenze persistenti quali sovraffollamenti, problematiche relative a sanità e sicurezza, e lacune in materia di qualifiche e accesso al mercato dall'altro, sono alla base di risorse significative investite in tutti i paesi dell'Unione. Ma di questo ne discuteremo successivamente, analizzando più nel dettaglio questi compromessi e come la relazione tra sicurezza delle frontiere e accoglienza e diritti umani vengono gestiti.

La riforma ha introdotto, poi, un ciclo di gestione della migrazione annuale. Inizialmente la Commissione europea redige una raccomandazione che stabilisce le misure della *Solidarity Pool* per l'anno successivo, che viene adottata successivamente tramite un atto di esecuzione del Consiglio. Essa prevede gli impegni degli Stati membri, le ricollocazioni, i sostegni finanziari e tutte le altre misure di cooperazione tra gli Stati: la solidarietà ritorna centrale nella riforma del sistema SECA. La raccomandazione stilata dalla Commissione si basa su tutti gli interessi dei paesi membri, che emergono in discussioni svolte presso un nuovo Forum di alto livello sulla solidarietà, *l'High-Level EU*

Migration Forum, un meccanismo di coordinamento e cooperazione tra gli stati membri, ma che coinvolge anche paesi terzi sulla base di intese ad hoc⁷¹.

Oltre a questo, altri meccanismi di cooperazione introdotti e migliorati con la riforma del 2024 sono alcuni menzionati nei paragrafi precedenti, come per esempio la procedura di screening obbligatoria per tutti i migranti che arrivano alle frontiere esterne, o ancora i partenariati con i paesi terzi.

La riforma del Sistema SECA con il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo rappresenta un punto di svolta per l'Unione Europea, in ambito di gestione delle migrazioni. Mediante l'introduzione di nuovi regolamenti, direttive, meccanismi e coinvolgimento di diversi attori, gli Stati dell'Unione possono affidarsi un sistema più efficace e coordinato. Punto cruciale, tra diversi, della riforma è un migliore controllo delle frontiere esterne, ma il conseguimento di questo obiettivo deve andare di pari passo con il rispetto dei diritti fondamentali e umani dei migranti, questione alla base della tesi discussa, che verrà approfondito nei capitoli seguenti.

⁷¹ D. Vitello, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, ADiM Blog, Editoriale, (2023, dicembre), p.4.

Capitolo 3 – Equilibrio tra due poli: sicurezza alle frontiere e diritti umani

Questione cruciale alla base di questa tesi è proprio l'equilibrio e il rapporto che sussiste tra la difesa e sicurezza delle frontiere esterne da una parte e il rispetto dei diritti umani fondamentali dall'altra: in che misura bisogna dare prevalenza all'una o all'altra? In che modo la riforma del Sistema SECA garantisce i diritti dei migranti in un'ottica di miglioramento di efficienza del sistema d'asilo nella sua totalità?

Analizzeremo ora in questo capitolo nel dettaglio l'Agenzia Frontex, menzionata nelle pagine precedenti, in quanto principale attore che svolge la sua attività alle frontiere, laddove i richiedenti e migranti arrivano. Questo capitolo è fondamentale nell'analisi alla mia domanda di ricerca in quanto l'osservazione dell'operato di Frontex è rappresentativo di come le esigenze di controllo e la difesa dei diritti umani cerchino di trovare un equilibrio. Indagheremo anche sulle critiche rivolte a Frontex proprio per aver trascurato la tutela dei diritti delle persone, e quali di questi diritti sono invece garantiti dal diritto internazionale. Approfondire l'attività di Frontex e, anche le critiche che le sono state mosse, ci permette di capire la questione centrale della mia domanda di ricerca, ovvero come un equilibrio può esistere e, se e come la riforma del sistema Seca offra meccanismi adeguati.

3.1. Frontex: origine, missione e critiche

Frontex, rinominata nel 2016 Agenzia Europea della guardia di frontiera e costiera, è un'istituzione dell'Unione Europea, che ha il compito di gestire le frontiere esterne e supportare e coordinare l'azione degli Stati membri nel loro operato. Ha inoltre come obiettivo la lotta contro la criminalità transfrontaliera.

Con il Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, Frontex venne istituita, con l'obiettivo di migliorare procedure e metodi di lavoro in un'ottica d'insieme, per la sicurezza di una frontiera esterna comune per tutto lo spazio Schengen. Risale al 13 novembre 2019 l'ultima modifica del mandato di Frontex, con il Regolamento (UE) 2019/1886.

I principali compiti di Frontex, e obiettivi, spaziano dalla sorveglianza delle frontiere, all'assistenza alle autorità nazionali nei controlli di frontiera, monitoraggio dei flussi migratori, contrastare la tratta di esseri umani e contrabbando, rilevamento di fonti di documenti e di identità, a cui si aggiungono il combattere la criminalità transfrontaliera e le varie funzioni della guardia costiera. Noi ci concentreremo per l'operato di Frontex nei confronti della gestione della migrazione per quanto riguarda i richiedenti asilo.

In particolare, tra varie novità, il Regolamento 2019/1886⁷² che modifica il mandato di Frontex, introduce proprio un "mandato rafforzato", ovvero l'agenzia può dispiegare ora dei propri agenti di frontiera invece di limitarsi ad assistere le autorità nazionali come faceva in passato: viene posto infatti come obiettivo creare un Corpo Permanente di 10.000 agenti entro il 2027, da poter dispiegare su frontiere terrestri, aeree e marittime, con in capo poteri operativi. Importantissimo ruolo di Frontex è quello che ha nell'ambito della gestione di rimpatri, assiste gli Stati membri nel controllo dei migranti irregolari, ed ha ora il potere di negoziare accordi di riammissione con paesi terzi per facilitare i rimpatri. Infine, il nuovo regolamento include disposizioni per prevenire abusi da parte degli agenti di Frontex, istituisce un Responsabile per i diritti fondamentali per garantire il rispetto delle normative previste, e nuove garanzie fondamentali per il rispetto dei diritti umani dei migranti.

⁷² Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2019/1886 del 13 novembre 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, (2019, 13 novembre), L 295/1, pp. 1-131. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:32019R1896>

Sono questi ultimi compiti cruciali per la nostra analisi, in quanto Frontex negli ultimi anni ha affrontato critiche significative su diversi fronti del suo operato.

3.1.1. Gestione delle frontiere e operazioni di rimpatrio

“Frontex, è la sede del primo servizio di applicazione della legge in uniforme dell’Unione Europea. È attivamente impiegata in operazioni lungo le frontiere esterne dell’UE”⁷³ e in tutti i paesi vicini. L’Agenzia si occupa come abbiamo già detto della gestione delle frontiere in un’ottica di supporto agli Stati membri in nome del principio di solidarietà alla base della riforma SECA. Frontex fornisce ufficiali, che sono dispiegati lungo tutti i confini dell’Unione Europea, dai confini orientali, attraverso i Balcani occidentali, fino alla Grecia e Cipro, e Spagna e Italia (confini che incontestabilmente sono i più soggetti a pressioni migratorie). Per svolgere il loro operato, Frontex ha un preciso ciclo operativo, in cui le azioni sono pianificate e sviluppate sulla base di rapporti annuali di analisi del rischio (per esempio, di migrazioni irregolari e criminalità transfrontaliere), rapporti che fanno emergere necessità di personale e strumenti. L’Agenzia, infatti, insieme al paese ospitante indirizza una richiesta a tutti gli Stati membri, dei profili richiesti per integrare il personale e attrezzature: i vari paesi decidono poi in nome del principio di solidarietà “il livello di contributo che possono apportare all’operazione congiunta”⁷⁴.

Per operare alle frontiere e in supporto agli Stati membri, il mandato di Frontex è regolato dal proprio regolamento istitutivo, come abbiamo già detto, ma è strettamente collegato con tutto il sistema SECA. Infatti, l’Agenzia deve operare nella cornice normativa che è il Sistema europeo d’asilo, agendo in conformità con tutti i regolamenti e direttive che abbiamo spiegato e analizzato

⁷³ Frontex, *Operations*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/>

⁷⁴ Frontex, *Ciclo operativo*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/how-we-work/operational-cycle/>

nel capitolo precedente. In particolare, per ragioni pratiche, di mandato e competenze, è vincolata più ad alcuni regolamenti piuttosto che ad altri. Tra questi rientrano sicuramente il Regolamento procedure, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza, il Regolamento sullo Screening o ancora il Regolamento Eurodac. Vediamoli ora nel dettaglio.

Il Regolamento procedure, che prevede una gestione accelerata della domanda di asilo alla frontiera (con un termine massimo di 12 mesi), viene garantito anche dall'operato di Frontex. Infatti, Frontex ha il compito di supportare gli Stati membri che non hanno capacità logistiche, di strutture e personale, per rispettare questo nuovo regolamento, dispiegando squadre operative e ufficiali al supporto negli hotspot di frontiera. Oltre al supporto pratico e operativo, Frontex fornisce formazione al personale degli Stati membri, e si occupa della preparazione del Corpo Permanente⁷⁵.

Per quanto riguarda invece la Direttiva sulle condizioni di accoglienza, Frontex, non ha un'applicazione operativa diretta della direttiva, in quanto le condizioni di accoglienza spettano agli Stati membri, ma il ruolo di Frontex resta comunque fondamentale per il supporto che offre agli Stati. Frontex, infatti, si occupa della gestione delle frontiere e dei rimpatri: mantenendo monitorati gli arrivi, l'agenzia può ridurre la pressione migratoria nei centri di accoglienza, alleggerendola in favore degli Stati che si occupano delle condizioni dei centri. Un recente report di Frontex ha infatti sottolineato come nei primi 8 mesi del 2025 si è registrato un calo negli attraversamenti irregolari del 21%⁷⁶, questo contribuisce a diminuire il numero di persone che arrivano sul territorio nazionale in cerca di protezione, e di conseguenza, i sistemi nazionali di accoglienza subiscono una minor pressione.

⁷⁵ Frontex, *Trainings at Frontex*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/training/trainings-at-frontex/>

⁷⁶ Frontex, *EU external borders: irregular crossings down 21% in the first 8 months of 2025*, (2025, 12 settembre), disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-irregular-crossings-down-21-in-the-first-8-months-of-2025-kABtQG>

Fondamentali sono invece i Regolamenti sullo Screening ed Eurodac, della riforma del sistema SECA. Lo Screening Regulation, introducendo una procedura di screening obbligatoria garantisce una maggior sicurezza e controllo di tutti coloro che varcano le frontiere. Frontex si occupa di questa fase preliminare, fornendo personale specializzato e strumenti a sostegno degli Stati. In aggiunta a questo, Frontex agisce anche nel quadro del Regolamento Eurodac, attraverso la registrazione di dati biometrici dei richiedenti asilo e compilazione della documentazione iniziale delle domande, creando una banca dati (dei richiedenti) comune per tutta l'Unione Europea.

Altro fondamentale aspetto di cui Frontex si occupa è la gestione dei rimpatri. In particolare, l'agenzia entra in gioco nel momento in cui la decisione di rimpatrio è già stata presa e solo quando “viene adottata una decisione di restituzione ed è legalmente applicabile”⁷⁷, ovvero quando la persona in questione ha già avuto la possibilità di utilizzare tutte le altre alternative a disposizione. La decisione infatti della concessione dell'asilo, protezione internazionale, o status di rifugiato, con la conseguente possibilità di poter permanere nello spazio dell'Unione Europea, spetta agli Stati membri, in questo caso lo Stato membro della frontiera in cui il migrante valica il confine. Frontex non ha alcun ruolo decisionale riguardo alla domanda. Una volta che la decisione è stata presa, e lo Stato membro lo stabilisce, il richiedente può anche utilizzare rimedi legali quali per esempio ricorsi contro la decisione. Una volta che la decisione è però definitiva e il richiedente ha ricorso a tutte le alternative possibili previste, allora entra in gioco Frontex. Infatti, nel momento in cui non ci sono più ostacoli ad attuare la decisione, ovvero il richiedente deve essere rimpatriato, Frontex fornisce supporto operativo e tecnico al Paese membro per questo processo di ritorno.

⁷⁷ Frontex, *Return operations*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/returns/>

In particolare, il processo copre tre fasi: pre-rimpatrio, il rimpatrio effettivo e post-rimpatrio⁷⁸. Nella prima fase, prima ancora della partenza, è necessaria l'identificazione chiara dell'identità persona e si deve verificare che abbia documenti di viaggio adeguati. Inoltre, vengono fornite informazioni sul processo di restituzione al rimpatriato stesso, si fornisce supporto per organizzare tutti i documenti necessari, e si comunicano tutte le informazioni sulle opportunità disponibili per il supporto dopo il rientro. La seconda fase è la fase del ritorno effettivo, che può essere sia volontario (caso in cui il rimpatriato acconsente di sua spontanea libertà) che non volontario (caso in cui il rimpatriato si rifiuta di accettare la decisione di rimpatrio). Nel secondo caso il richiedente verrà scortato fino al paese d'origine. Infine, la terza fase, include la possibilità per lo stato membro che ha emesso la decisione di ritorno di fornire "alla persona restituita un sostegno post-arrivo". Il supporto post-ritorno è dato nella misura, nella tipologia, e nei tempi decisi dallo Stato membro.

Frontex in questo processo si inserisce, quando richiesto e nella misura necessaria, in tutte le fasi: l'assistenza "può anche assumere la forma di schieramenti a lungo termine e ad hoc di ufficiali di corpo in piedi con profili di ritorno specifici, chiamati *Frontex Return Escort and Support Officers*"⁷⁹. Essi sono schierati negli aeroporti o altre località che forniscono assistenza via terra lungo le frontiere esterne.

Questione cruciale, su cui anche questa tesi indaga, è la tutela dei diritti umani, in un contesto dove spesso la sicurezza delle frontiere e il contrasto alla migrazione irregolare prevalgono (con l'obiettivo, da tenere a mente, di far varcare il confine e concedere permessi a meno persone possibile in uno scenario europeo in cui dominano politiche anti-immigratorie).

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

Proprio per questo, Frontex, come altre agenzie, istituzioni, organizzazioni, Stati e in generali attori in questo settore, deve rispettare il diritto dell'UE, che chiede "che le operazioni di rimpatrio siano monitorate per il rispetto dei diritti fondamentali"⁸⁰. Frontex, per farlo, utilizza *forced-return monitors*, ovvero personale schierato direttamente dagli Stati, o dal *forced-return monitor pool* di Frontex, competente per il monitoraggio; e dai *fundamental rights monitors* impiegati dall'agenzia, ovvero membri dell'Ufficio per i diritti fondamentali di Frontex. I primi operano, prevalentemente, indipendentemente in quanto spesso nominati dagli Stati, si basano criteri oggettivi e trasparenti, analizzano tutte le fasi del rimpatrio e redigono dei report da inviare a Frontex. I secondi invece, svolgono il loro lavoro nell'egida dell'Ufficio per i diritti fondamentali di Frontex, e valutano l'operato di Frontex nei confronti del rispetto dei diritti fondamentali. L'obiettivo principale di questi importanti "strumenti" è quello di garantire il rispetto dei diritti del rimpatriato, e di prevenire qualsiasi violazione, per esempio i respingimenti illegali. Nel corso degli anni però proprio questo equilibrio tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti umani è venuto meno, e proprio l'operato di Frontex è oggetto di dibattito e critiche.

3.2. Critiche e controversie rivolte a Frontex

Fin dalla riforma di Frontex in poi, con il regolamento 2019/1986, durante il 2020 si sono innescate una serie di discussioni circa l'operato di Frontex, a seguito delle crisi migratorie principali e successivamente anche a seguito della riforma del sistema SECA con la definizione delle nuove procedure alle frontiere, e l'adozione dei vari regolamenti già visti. Frontex, infatti, ha affrontato una serie di critiche diffuse e sparse su diversi fronti, tra

⁸⁰ Frontex, *Monitoring of return operations*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/monitoring-of-return-operations/>

questi l'eccessiva militarizzazione delle frontiere UE, il suo ruolo nelle deportazioni e rimpatri, e violazioni dei diritti umani.

Se da un parte, è giusto che ci debbano essere e ci sono state implementazioni nell'individuazione dei migranti, con l'acquisizione di informazioni ben più precise attraverso dati biometrici, o ancora il dispiegamento di ufficiali lungo le frontiere, è altrettanto vero che perseguire questi miglioramenti di procedure deve essere fatto in una misura tale da non ledere principi di privacy ed etica nei confronti di coloro che arrivano nel territorio dell'Unione Europea in cerca di una vita migliore, e tale da non ledere diritti fondamentali e sminuire preoccupazioni umanitarie.

Moltissime organizzazioni non governative, e rapporti di giornalisti, hanno avviato indagini circa l'attività di Frontex, accusandola in particolare di insabbiamenti riguardo maltrattamenti dei migranti negli hotspot di arrivo alle frontiere, di respingimenti illegali nel Mediterraneo, violando sia il diritto UE che internazionale, e ancora di non documentare adeguatamente le presunte violazioni non fornendo report sulla propria attività.

3.2.1. Sea-Watch contro Frontex: responsabilità impunte

Una prima indagine su cui voglio riporre l'attenzione è quella svolta da Sea-Watch. Sea-Watch⁸¹ è un'organizzazione non governativa, nata alla fine del 2014, avente come scopo la ricerca e il salvataggio di migranti nel Mediterraneo. È una ong che si impegna nel soccorso marittimo e che critica l'Unione Europea di essersi trasformata negli ultimi anni in una fortezza, con l'implementazione di politiche e controverse, come la stipula di accordi con Stati come la Turchia e la Libia.

⁸¹ Sea-Watch, disponibile su: <https://sea-watch.org/it/>

Oltre che criticare l'UE nel suo complesso, questa Ong ha speso spesso parole molto forti contro Frontex, accusandola di non informare correttamente le navi mercantili e le organizzazioni di soccorso civile per il soccorso di imbarcazioni in difficoltà, o per il suo coinvolgimento con milizie della Guardia Costiera libica, o turca. Bérénice Gaudin, componente del *Sea-Watch Advocacy*⁸² ha affermato:

“Per due decenni, l'UE ha investito miliardi in un'organizzazione che opera impunemente e senza trasparenza, come un servizio segreto, ed è particolarmente nota per le sue violazioni dei diritti umani. Invece di offrire a chi cerca protezione percorsi legali e sicuri, i confini vengono trasformati in uno spazio senza diritti umani e il Mediterraneo in una fossa comune”.⁸³

Nell'aprile del 2022 Sea-Watch ha intentato una causa contro Frontex, facendo riferimento ad un respingimento avvenuto il 30 luglio dell'anno 2021, in violazione del diritto internazionale. Sea-Watch ha mosso questa causa in quanto un'imbarcazione con circa 20 persone a bordo, in zona di ricerca e soccorso maltese, è stata intercettata dalla Guardia Costiera libica, e successivamente la barca è stata rimpatriata proprio in Libia. L'Ong accusa Frontex di esser stata testimone, e/o aver favorito questa intercettazione illegale (in seguito nel prossimo paragrafo questo specifico tipo di coinvolgimento verrà approfondito).

Sea-Watch ha richiesto di conseguenza informazioni circa documenti, scambi di comunicazioni relativi alla notte dell'intercettazione dell'imbarcazione.

“Frontex si è ripetutamente rifiutata di consegnare le informazioni richieste a seguito di richieste ai sensi del regolamento sulla libertà di

⁸² Dipartimento dell'organizzazione Sea-Watch che si occupa di denunciare le violazioni dei diritti umani, e sollecita cambiamenti strutturali, prima fra tutto l'istituzione di una missione europea di soccorso coordinata e stabile.

⁸³ Sea-Watch, *20 years of Frontex: The EU's border agency must be dismantled, not reformed*, in Sea-Watch, (2024, 25 ottobre), disponibile su: <https://sea-watch.org/en/frontex-20-years/>

informazione”⁸⁴. Frontex, non ha consegnato queste informazioni, ma si è limitata a rivelare l’entità, e quantità, dei dati disponibili: relativamente a quella notte dell’incidente del 30 luglio 2021 sono state identificati 73 fonti, tra cui documenti, immagini e video. Inoltre, 36 di questi documenti erano relativi a scambi di informazioni tra Frontex e le autorità libiche, italiane e maltesi, in relazione all’operazione di quella notte. L’Agenzia ha giustificato il negato accesso come un’eccezione al diritto di accesso alle informazioni, in particolare quella che mira a tutelare la sicurezza pubblica.

Per questo motivo, Sea-Watch ha intentato la causa che dimostrerebbe il coinvolgimento di Frontex nella violazione di diritti umani.

Il 24 aprile 2024, la Corte di Giustizia europea ha emesso la sentenza sul caso Sea-Watch contro Frontex (Causa T-205/22⁸⁵). Il Tribunale dell’UE ha di fatto confermato che Frontex aveva nascosto l’esistenza di documenti, che erano oggetto della richiesta di Sea-Watch, omettendo di menzionare l’esistenza di queste fotografie l’Agenzia non ha quindi giustificata il diniego dell’accesso alle fotografie stesse, non adempiendo di conseguenza all’obbligo di motivazione. La Corte ha deciso di accettare il ricorso solo in riferimento a questo punto, respingendo quindi in larga misura tutti gli altri argomenti avanzati da Sea-Watch.

La suddetta sentenza è ovviamente criticata da Sea-Watch, la Corte di Giustizia europea non è riuscita a far luce sulle responsabilità di Frontex, ostacolando il principio di trasparenza. La sentenza ha creato un vuoto di responsabilità. Inoltre, l’Agenzia della guardia di frontiera e costiera non ha

⁸⁴ Sea-Watch, *Sentenza del Tribunale dell’Unione europea: Frontex ha nascosto ingiustamente immagini e documenti. Tali documenti, secondo Sea-Watch, potrebbero dimostrare il loro coinvolgimento nei respingimenti illegali in Libia*, in Sea-Watch, (2024, 24 aprile), disponibile su: <https://sea-watch.org/it/sentenza-del-tribunale-dellunione-europa-frontex-ha-nascosto-ingiustamente-immagini-e-documenti/>

⁸⁵ Tribunale dell’UE, *Sentenza del Tribunale del 24 aprile 2024, Naass e Sea-Watch/Frontex, Causa T-205/22, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*, (2024, 17 giugno), disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403606

comunque ricevuto l'obbligo di divulgazione di tali documenti, e questo ha impedito un'analisi delle sue azioni da una parte, e simboleggiato un ostacolo alla giustizia dall'altro. La decisione di non divulgare determinati documenti, e prove segrete importanti, è per Sea-Watch una conferma del coinvolgimento di Frontex in azioni non lecite.

Quello che permane è l'impunità di un'agenzia dell'UE che dovrebbe essere in prima linea ed esempio di rispetto dei principi fondamentali come la trasparenza e soccorso.

Questa causa non è un caso isolato. Esso si inserisce in contesto più ampio di critiche sollevate a Frontex per la sua mancata trasparenza e per il suo coinvolgimento in pratiche di "push-back" illegali, che vedremo nel dettaglio nel prossimo paragrafo.

L'indagine di Sea-Watch contro Frontex, come altre, evidenzia inoltre una contraddizione fondamentale discussa nella mia tesi. Con la riforma del sistema SECA, l'UE vuole creare un quadro comune, fondato su rispetto dei diritti umani, solidarietà tra gli stati membri, standardizzazione e uniformità delle procedure. Per farlo però agenzie come Frontex acquisiscono però un ruolo sempre più fondamentale nella gestione della migrazione alle frontiere, questo, senza adottare però meccanismi di attribuzione delle responsabilità efficaci, o lasciando un vuoto normativo entro cui Frontex può trovare "una scappatoia". La riforma tenta comunque di risolvere queste criticità, con procedure accelerate alle frontiere, per esempio, ma rischiando comunque di esternalizzare sempre di più il controllo migratorio a discapito del problema sostanziale della tutela dei diritti umani.

3.2.2. La questione dei push-back

Una principale accusa rivolta a Frontex è proprio quella dei *push-back* illegali. Le indagini sono state svolte da diverse organizzazioni, associazioni,

centri di ricerca, ufficio antifrode dell'Unione Europea (OLAF), e Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa. Frontex è accusata di essere coinvolta nel costringere piccole imbarcazioni provenienti dalla Turchia e dirette alle coste greche, con a bordo potenziali rifugiati in cerca di protezione internazionali, di fare ritorno in acque turche⁸⁶, nonostante questo vada contro il diritto dell'Unione europea come stabilito dalla causa *Hirsi Jamaa and others v. Italy*⁸⁷ (che poi sarà vista nel dettaglio). Fondamentale è anche il rapporto di *Euro-Med Human Rights Monitor*, che documenta e analizza il coinvolgimento di Frontex proprio in questi respingimenti illegali dalle coste della Grecia abbandonandoli in acque turche. Il rapporto evidenzia come tra marzo e ottobre 2020, ci siano stati sistematicamente operazioni di questo tipo condotte dalla Guardia Costiera greca, in cui Frontex in primis non è intervenuta o ha assistito passivamente, e successivamente avrebbe anche scoraggiato il proprio personale dal segnalare gli incidenti e la stesura di rapporti circa queste attività⁸⁸. Tutti questi temi sollevati riguardano critiche mosse a Frontex per il suo operato, in supporto, per esempio, alla Guardia costiera greca, e quindi violazioni dei diritti umani. Questione cruciale è proprio mettere in luce le responsabilità proprie di Frontex, dell'agenzia stessa.

Per questo è esplicitiva e giovevole l'analisi della causa *WS e altri c. Frontex*. Protagonista della causa è una famiglia siriana che alla fine del 2016 è arrivata in Grecia, dove ha fatto domanda per la richiesta di asilo, richiesta che è stata registrata. Frontex però, solo undici giorni dopo, insieme all'operato della Grecia, ha respinto la famiglia siriana, imbarcandoli su un volo per la Turchia per un rimpatrio forzato, senza esaminare la loro richiesta di asilo o

⁸⁶ Guild E., *The Frontex Push-Back Controversy: Lessons on Oversight*, EU Migration Law Blog, (2021, 19 aprile), disponibile su: <https://eumigrationlawblog.eu/the-frontex-push-back-controversy-lessons-on-oversight-part-i/>

⁸⁷ Corte Europea dei Diritti Umani, *Causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09*, (2012, 23 febbraio), disponibile su: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%5D%7D>. La CEDU ha stabilito una violazione dell'Articolo 4 del Protocollo n.4 della CEDU, ovvero il divieto di espulsioni collettive di stranieri.

⁸⁸ Euro-Mediterranean Human Rights Monitor, *Frontex: Accountability Declined, Systematic Cover-Ups of Illegal Migrant Pushbacks at Sea*, (2021, gennaio).

emettere una decisione di rimpatrio. All'arrivo in Turchia, la famiglia è stata trattenuta immediatamente, e subito dopo il rilascio, temendo un ulteriore rimpatrio verso la Siria (Paese d'origine da cui stavano fuggendo), è fuggita nel nord dell'Iraq. Successivamente hanno deciso di portare Frontex davanti alla Corte di Giustizia dell'UE⁸⁹. I principali diritti in questione violati sono il diritto di richiedere asilo, il principio di non respingimento, il diritto ad un giusto processo, diritti dei minori (tre figli della famiglia). La causa è un caso chiave e fondamentale in quanto è la prima volta in cui la Corte dovrà stabilire se Frontex è responsabile oppure no per le violazioni dei diritti fondamentali, con il potenziale di creare così un precedente, legale e sociale. Il ricorso però della famiglia siriana è stato rigettato dal Tribunale dell'UE incaricato. È doveroso qui fare alcune precisazioni. La famiglia siriana faceva leva su tre questioni precise nel ricorso: la realizzazione di un comportamento illecito da parte di Frontex, l'esistenza di un danno materiale (per esempio i costi sostenuti per affrontare il viaggio in Grecia) e morale, e la sussistenza di un nesso di causalità tra la condotta di Frontex e i danni lamentati e le operazioni di rimpatrio. Questione che ha fatto discutere è stata proprio la modalità di azione del Tribunale, che ha deciso di analizzare la terza questione del nesso di causalità. "In pratica, senza preliminarmente verificare – come invece la logica avrebbe suggerito – quale fosse il comportamento illecito contestato e se tale comportamento fosse effettivamente attribuibile a Frontex, i giudici hanno concentrato l'attenzione direttamente sulla verificabilità di una connessione causale tra la condotta e danno"⁹⁰. Nella sentenza viene stabilito infatti che ai sensi della Direttiva procedure (capitolo 2), ad avere competenza in merito

⁸⁹Euronews, *Corte di giustizia Ue, famiglia siriana fa causa a Frontex per i respingimenti illegali*, (2025, 4 febbraio), disponibile su: <https://it.euronews.com/my-europe/2025/02/04/corte-di-justizia-ue-famiglia-siriana-fa-causa-a-frontex-per-i-respingimenti-illegali>

⁹⁰E. Colombo, Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE), *Un passo avanti e due indietro? Brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza WS e altri.*, (2024, 11 gennaio), disponibile su: <https://www.aisdue.eu/erika-colombo-un-passo-avanti-e-due-indietro-brevi-riflessioni-circa-gli-strumenti-di-accertamento-della-responsabilita-di-frontex-per-violazioni-dei-diritti-umani-alla-luce-della-sentenza-ws-e-altr/>

all'esame delle domande di protezione internazionale e di asilo, e nella decisione di rimpatrio, sono gli Stati membri; Frontex agisce in un ruolo di supporto tecnico-operativo agli Stati. I giudici hanno ritenuto che un nesso tra Frontex e le conseguenze della decisione di rimpatrio della famiglia non sussistesse⁹¹. Questa è da considerare più come una strategia giudiziaria per evitare una conclusione, con ogni probabilità, sensibile politicamente parlando. Il problema è la mancata analisi e indagine sugli altri due punti fondamentali: la sospetta condotta illecita di Frontex a lesione dei diritti fondamentali e causa dei danni morali e materiali non è stata esaminata. Tutto ciò lascia un vuoto normativo, e un'eccessiva indipendenza per l'operato di una così rilevante e fondamentale agenzia nel settore. Fino a che punto quindi Frontex può operare indisturbata se il proprio ruolo considerato "di supporto" la esenta da responsabilità? Sul quadro normativo di Frontex, e sull'attribuzione di questa responsabilità ne ha discusso anche Anjum Shabbir, della Maastricht University, che propone una necessità di rendere e considerare Frontex, da un punto di vista legale, non proprio solo come un "coordinatore", e quindi di supporto agli Stati membri, ma come un "attore attivo", che di fatto è.⁹²

Una seconda causa su cui voglio riporre l'attenzione è la causa *Hamoudi c. Frontex*⁹³. La causa è un ricorso presentato alla Corte dell'Unione Europea da Alaa Hamoudi un cittadino siriano. Egli richiedeva un risarcimento a seguito di un danno morale subito da Frontex, a seguito di un respingimento illegale. La vicenda è molto simile alle questioni sollevate dalla famiglia siriana nella causa analizzata in precedenza. In entrambe si discute dell'importante questione della responsabilità di Frontex nella violazione dei diritti fondamentali. Il

⁹¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Sentenza della Corte del 6 settembre 2023, Causa WS e a. contro Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62021TJ0600&qid=1757496830554>

⁹² Anjum Shabbir, *The accountability of Frontex for human rights violations at Europe's borders* in Social Science Research Network eLibrary (2013, 18 giugno)

⁹³ Tribunale dell'Unione europea, *Causa Hamoudi c. Frontex, impugnazione proposta il 19 febbraio 2024 da Alaa Hamoudi causa T-136/24*, Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62024CN0136&qid=1757497421348>

rifugiato siriano era sbarcato in Grecia, e in seguito venne riportato al largo delle coste turche, lasciandolo alla deriva in mare aperto insieme ad altri richiedenti asilo su una barca, fino al loro ritrovamento da parte della Guardia di Costiera turca. Circa la vicenda, a sostegno del richiedente, anche un'inchiesta (utilizzata anche nel rapporto dell'OLAF) che indagava sulla complicità di Frontex in questi *push-back*, e nel loro “coprire le spalle” alla Guardia Costiera greca. È emerso infatti che Frontex avrebbe anche intenzionalmente spostato i suoi aerei di sorveglianza per evitare di essere testimone del respingimento. Anche per questa causa, una sentenza decisiva sarebbe fondamentale per colmare quel vuoto di responsabilità che troppo spesso si crea intorno all'operato di Frontex. Ad aprile 2025 l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia UE ha espresso un parere, proponendo che in casi come questo, espulsione collettiva in cui spesso fornire prove adeguate è difficile in quanto sono in possesso di parti che hanno “più potere” nella causa (in questo caso Frontex), l'onere della prova dovrebbe essere alleggerito. A seguito di questo parere, una data per la sentenza definitiva da parte della Corte di Giustizia non è ancora stata definita, ma sarà una svolta decisiva. Come il precedente caso, una sentenza in favore del ricorrente, aprirebbe ancora di più la discussione circa l'operato di Frontex, e con molte più probabilità gli “insabbiamenti” verrebbero messi in luce.

Altro scenario oggetto di osservazione è quello dei respingimenti illegali verso la Libia. La Libia è ormai da diversi anni un “buffer state”, ovvero stato cuscinetto, fungendo da confine geografico, tra il continente africano e l'Europa. Da lì numerose rotte per migrazioni irregolari partono verso l'Europa attraversando il Mediterraneo centrale. L'UE ha sviluppato diversi accordi con la Libia per rafforzare l'operato della Guardia costiera e prevenire flussi irregolari⁹⁴, ma dall'altra parte sono anche un modo per de-responsabilizzare l'Europa dalle responsabilità della protezione dei migranti. Questo però

⁹⁴ Tra gli altri, Memorandum d'Intesa (2017), un accordo di cooperazione bilaterale tra Italia e Libia per contenere i flussi migratori (in particolare, illegali), addestrare la Guardia Costiera libica e coordinare le operazioni marittime.

alimenta centri di detenzione non regolati in cui violenze e torture sono ripetutamente segnalate⁹⁵.

Il *Caso FM c. Frontex (T-511/24)*⁹⁶ è esplicativo, di come la Libia e il “confine” che ne è diventato una zona di rischio per la violazione dei diritti umani. Nella causa il signor FM è un rifugiato bloccato in Libia, a seguito di un respingimento. In questo caso Frontex è chiamato in causa, non per l'accusa di una responsabilità diretta, ma quanto più per una responsabilità indiretta: non avrebbe infatti cessato le proprie attività di sorveglianza aerea, come previsto dall'Art. 46 del regolamento 2019/1986⁹⁷, fornendo così illecitamente informazioni a entità libiche. Queste informazioni illecitamente (dirette e/o indirette), hanno consentito alla Guardia Costiera libica di intercettare migranti in mare, permettendo un *push-back* in centri di detenzione libici. La questione cruciale è che i diritti umani fondamentali violati (non da Frontex direttamente, ma in un secondo momento presso i centri detentivi) sono stati il principio di non respingimento, e la violazione dell'Articolo 4 della Carta dei Diritti Fondamentali UE. Violazioni che sono avvenute indirettamente per l'operato di Frontex. È una causa ancora pendente, quindi una decisione presso la Corte dell'Unione Europea non esiste, ma diventerebbe un caso chiave per definire ulteriormente i limiti dell'operato di Frontex, nell'ottica di risvegliare le autorità ad operare con un approccio di responsabilità preventiva da una parte ed una maggior diligenza nelle varie operazioni. Sebbene la sorveglianza aerea, svolta da Frontex, attraverso aerei e droni significa salvataggio di vite umane, la causa appena discussa, o anche analisi di organizzazioni non governative come quella

⁹⁵ Per approfondimento, *Save the Children, Memorandum Italia-Libia: un finanziamento contro i diritti umani*, (2022, 28 ottobre), disponibile su: <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/memorandum-italia-libia-un-finanziamento-contro-i-diritti-umani>

⁹⁶ *Causa FM c. Frontex, Ricorso proposto il 4 ottobre 2024, Causa T-511/24*, Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/6948/oj/eng>

⁹⁷ L'articolo 46 del Regolamento (UE) 2019/1986 tratta la sospensione o cessazione delle attività operative di Frontex in uno Stato membro. Nello specifico, l'articolo consente alle autorità competenti di sospendere o cessare le attività operative se si presentano gravi problemi o si violano i diritti fondamentali durante le operazioni.

di *Human Rights Watch*⁹⁸, mostrano come queste siano funzionali “alle intercettazioni di migranti e richiedenti asilo da parte delle forze libiche”. Inoltre, ciò che è emerso dall’analisi di questa ONG in collaborazione con *Border Forensics* è che spesso Frontex non abbia informato “le organizzazioni di soccorso civile della presenza di imbarcazioni in pericolo”⁹⁹ o non abbia lanciato un allarme mayday a tutte le imbarcazioni nell’area: il motivo? “Un’interpretazione volutamente restrittiva di Frontex del concetto di “distress””¹⁰⁰, ovvero informare i soccorsi e/o imbarcazioni solo nei casi in cui sussiste un rischio effettivo di perdita imminente di vite umane. “Frontex, l’Italia e Malta dovrebbero allertare tutte le imbarcazioni che si trovano nelle vicinanze di una barca che necessita di assistenza, sulla base di un’ampia definizione che consideri in pericolo tutte le imbarcazioni sovraffollate e non idonee alla navigazione in acque aperte”¹⁰¹.

È proprio il rapporto di queste due ONG, *Human Rights Watch* e *Border Forensics*, che è fondamentale ed esplicativa di questa casistica. Il rapporto infatti critica come

La sorveglianza aerea costituisce un elemento centrale della strategia dell’UE che mira ad impedire a migranti e richiedenti asilo di raggiungere l’Europa via mare, e consente all’Unione di sottrarsi spazialmente, fisicamente e legalmente alle proprie responsabilità. Le autorità europee hanno creato un’estesa e fitta rete di sorveglianza aerea sul Mediterraneo centrale, mentre hanno progressivamente ritirato le loro navi di soccorso dall’area, cedendo la responsabilità alle forze libiche e ostacolando i gruppi di soccorso non governativi nel loro essenziale lavoro di salvataggio.¹⁰²

⁹⁸ Human Rights Watch, *EU: Frontex complice degli abusi in Libia*, (2022, 12 dicembre), disponibile su: <https://www.hrw.org/it/news/2022/12/12/eu-frontex-complicit-abuse-libya>

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

Così facendo, Frontex, lascia le imbarcazioni con a bordo i migranti alla deriva dell'intervento della Guardia Costiera libica.

3.3. Diritti umani dei richiedenti asilo

Nell'analisi di questa difficile coesistenza tra diritti fondamentali e gestione delle frontiere, non possiamo esimerci da un breve ma necessario approfondimento su quali siano i diritti umani lesi e tutelati dei richiedenti asilo nell'ambito della riforma del sistema SECA, in particolare alle frontiere, nell'ambito del diritto europeo e internazionale.

La riforma del Sistema SECA, come abbiamo a lungo visto nel capitolo 2, punta a creare procedure e meccanismi più efficienti, in un'ottica di solidarietà europea, ma al tempo stesso ha sollevato questioni significative circa l'effettivo rispetto dei diritti umani.

3.3.1. Convenzione di Ginevra del 1951

Seppur stiamo analizzando il contesto europeo, tutti gli Stati membri e attori internazionali, devono sottostare al diritto internazionale, in particolare analizzeremo qui la Convenzione di Ginevra del 1951¹⁰³. Questo documento è la Convenzione sullo status dei rifugiati, fondamento legale che definisce il termine di “rifugiato”, e specifica i diritti dei migranti ma anche gli obblighi degli Stati. Rifugiato è definito come “un individuo che ha lasciato il proprio paese e non può o non vuole tornarvi a causa del fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”. Fondamentali all'interno della definizione di rifugiato (ovvero i migranti che arrivano alle frontiere come

¹⁰³ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Convenzione di Ginevra del 1951 – Convenzione sullo statuto dei rifugiati*, (1951, 28 luglio), Ginevra, disponibile su: https://www.unhcr.org/it/sites/it/files/legacy-pdf/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

richiedenti asilo) sono due elementi, da una parte deve sussistere l'attraversamento di frontiera, dall'altro deve esistere un timore ben fondato di persecuzione. La Convenzione stessa, con i suoi criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, ha influenzato le successive direttive, come per esempio la Direttiva Qualifiche (capitolo 2), assicurando una definizione dello status uniforme in tutta l'Unione Europea. L'aspetto più importante della Convenzione di Ginevra, e fondamentale per la nostra analisi, è il principio di non respingimento, sancito dall'Articolo 33 della convenzione stessa. L'articolo 33¹⁰⁴ impone il *Divieto d'espulsione e di rinvio al confine*: nessuno Stato può respingere un rifugiato, un richiedente asilo, se nel paese d'origine il migrante abbia motivo di timore per persecuzione, o qualsiasi minaccia alla vita. Il riconoscimento di questo principio di non-respingimento è dato, non solo a chi ha già ottenuto lo status di rifugiato, ma a chiunque cerchi protezione internazionale, e quindi qualsiasi migrante che avanza una domanda di asilo, questo perché è noto che lo status di rifugiato ha "natura dichiarativa e non costitutiva ed è, quindi, da considerarsi implicita la necessità di tutelare il richiedente asilo dal rischio di subire gravi violazioni dei diritti fondamentali con conseguenze irreparabili"¹⁰⁵. Altro aspetto fondamentale del principio di non-respingimento è l'essere considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario (o *jus cogens*¹⁰⁶). Questo significa che è un principio vincolante

¹⁰⁴ Art. 33 Divieto di espulsione e di rinvio al confine così recita: «1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può, tuttavia, essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.»

¹⁰⁵ Perrini F., *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e la tutela dei richiedenti asilo in Italia*, (2016, 12 gennaio), *Democrazia e Sicurezza*, Anno V, n. 4, pp. 97-121, disponibile su: <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/La-Convenzione-di-Ginevra-sullo-status-dei-rifugiati-e-la-tutela-dei-richiedenti-asilo-in-Italia.pdf>

¹⁰⁶ *Jus cogens*, dal latino diritto cogente, si riferisce ad un insieme di norme di diritto internazionale che sono considerate inderogabili dalla comunità internazionale. Non è ammessa alcuna deroga per questi principi fondamentali e imperativi del diritto internazionale. Le uniche eccezioni ammesse nel nostro caso di principio di non-respingimento sono quelle previste nella Convenzione di Ginevra stessa, ovvero il caso in cui un rifugiato rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale.

per tutti gli Stati, anche per coloro che non hanno ratificato la Convenzione di Ginevra.

3.3.2. *Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*

Tornando invece nell'ambito meramente europeo, il Consiglio d'Europa nel 1950 ha adottato la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato internazionale che ha l'obiettivo di proteggere i diritti umani e libertà fondamentali in Europa. Il meccanismo principale di questa convenzione è la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che nonostante il nome può essere fuorviante, non è un'istituzione dell'Unione Europea, bensì del Consiglio d'Europa, un'organizzazione internazionale¹⁰⁷. Nonostante ciò, l'Unione Europea tutta, e i singoli Stati membri, nelle loro attività nell'ambito del sistema d'asilo devono sottostare alle norme di questo diritto europeo. La Convenzione garantisce una serie di diritti civili e politici. Tra questi il Diritto alla vita (Articolo 2), il Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (Articolo 3), Divieto di schiavitù e lavori forzati (Articolo 4), Diritto alla libertà e alla sicurezza (Articolo 5), Diritto a un processo equo (Articolo 6), Diritto al rispetto della vita privata e familiare (Articolo 8), Diritto a un ricorso effettivo (Articolo 13), e molti altri. In particolare, se vogliamo ricollegarci al principio di non-respingimento, la CEDU non contiene una definizione esplicita di questo divieto, ma la giurisprudenza della Corte EDU ha spesso trovato la sua applicazione all'interno dell'Articolo 3: gli Stati, infatti, non possono espellere una persona verso un Paese in cui esiste un rischio reale di essere sottoposta a trattamenti inumani e degradanti, o sottoposta a tortura. Un esempio è nella sentenza *Chahal c. Regno Unito (1996)*. Un cittadino indiano di origine Sikh, il signor Chahal, aveva ottenuto lo status di rifugiato nel Regno Unito, ma le

¹⁰⁷ Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale, con sede a Strasburgo, Francia, fondata nel 1949, che nasce per promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. Ne fanno parte oggi 47 Stati. All'epoca della firma a Roma della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, erano presenti i 13 Stati allora membri: Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, Turchia.

autorità britanniche decisero di espellerlo dal paese per motivi di sicurezza nazionale, sostenendo che rappresentasse una minaccia per il paese, ai sensi dell'Articolo 33, comma 2 della Convenzione di Ginevra (1951)¹⁰⁸. Il signor Chahal fece ricorso alla Corte EDU, sostenendo che se fosse stato rimpatriato in India avrebbe corso un reale rischio di tortura o di subire trattamenti inumani e degradanti in violazione dell'Articolo 3 della CEDU. La Corte stabilì infine nella sentenza che il Regno Unito, espellendo il ricorrente, avrebbe violato l'Articolo 3: fu una decisione cruciale in quanto venne stabilito che il principio di non-respingimento è assoluto, in funzione dell'articolo 3, in qualsiasi caso, anche nel caso in cui una persona sia considerata come possibile minaccia alla sicurezza del paese.

Un altro divieto fondamentale stabilito dalla CEDU è quello contenuto all'Articolo 4 del Protocollo n.4 della CEDU¹⁰⁹: il Divieto di espulsioni collettive. Questo articolo vieta l'espulsione di massa di migranti senza un'adeguata analisi individuale della domanda di asilo. La sentenza più rilevante è quella già menzionata in precedenza (Capitolo 3.1.3.) *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*. Il caso riguarda un gruppo di cittadini somali ed eritrei, che nel maggio 2009, erano a bordo in undici imbarcazioni nel Mar Mediterraneo. Vennero intercettati in alto mare dalla Marina italiana mentre si trovavano a bordo di un'imbarcazione diretta a Lampedusa. Le autorità italiane, senza effettuare alcuna valutazione individuale o colloqui per le loro richieste di protezione internazionale, respinsero i migranti a Tripoli in Libia. I ricorrenti di questa causa sostennero che una volta in territorio libico vennero sottoposti a torture, maltrattamenti e che non avevano avuto accesso ad una procedura

¹⁰⁸ La presente disposizione non può, tuttavia, essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

¹⁰⁹ Consiglio d'Europa, *Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali rispetto a quelli già garantiti dalla Convenzione e dal primo Protocollo addizionale alla Convenzione*, (1953, 16 settembre), Strasburgo, p. 2, disponibile su: <https://rm.coe.int/168006b795>

d'asilo equa. I migranti lamentarono infatti di non aver avuto la possibilità di effettuare una richiesta di protezione internazionale, e con un rimpatrio forzato di essere esposti a trattamenti inumani in Libia e, se ne avessero fatto ritorno - forzatamente - nei loro Paesi d'origine. La decisione della Corte fu una decisione storica, condannando l'Italia per la violazione sia dell'Articolo 3 che dell'Articolo 4 del Protocollo n.4, violando in sostanza il principio di non-respingimento¹¹⁰. La Corte sottolineò inoltre che il respingimento rappresentava un ulteriore rischio di *refoulement* indiretto, poiché i migranti respinti potevano essere deportati dalle autorità libiche nei loro Paesi d'origine, tra cui Somalia ed Eritrea, dove avrebbero affrontato persecuzioni, conflitti armati o esecuzioni sommarie¹¹¹.

Il divieto qui analizzato, l'espulsione collettiva, rappresenta una violazione grave in quanto non permette al singolo individuo diritti fondamentali come accesso ad un equo processo, il diritto ad essere ascoltati e quindi poter esporre circostanze personali che possano essere motivo di concessione di asilo.

Tutti questi diritti qui descritti brevemente, e solo in parte, sono nozioni teoriche, ma non solo, sono veri e propri strumenti giuridici con cui le varie attività degli Stati membri, delle Agenzie, gli attori, e l'Unione Europea tutta si possono valutare.

3.3.3. *Diritti fondamentali presso Frontex*

In Frontex, i diritti fondamentali trovano uno spazio ben preciso. Frontex, nel suo Statuto, “aderisce rigorosamente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Convenzione europea dei diritti

¹¹⁰ Corte Europea dei Diritti Umani, *Causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, (2012, 23 febbraio), disponibile su: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%7D>

¹¹¹ M. Giuffré, *State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-Backs to Libya?*, *International Journal of Refugee Law*, 2012, pp. 692-734.

dell'uomo (CEDU) e agli altri strumenti pertinenti del diritto internazionale e dei diritti umani, tra cui la convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e il relativo Protocollo del 1976¹¹².

Nell'Agenzia è previsto anche che tutti gli ufficiali e personale che partecipano alle operazioni di Frontex ricevano una formazione in materia di diritti fondamentali, protezione internazionale e i principali diritti e principi come quello del non respingimento.

A seguito della prima riforma di Frontex del 2011 sono state anche istituite nuove figure all'interno della struttura dell'agenzia, che abbiamo già menzionato: il Responsabile dei diritti fondamentali, il Forum consultivo sui diritti fondamentali e i vari *monitors* per il monitoraggio del rispetto di questi diritti. Questa serie di strumenti, previsti nello statuto, e dichiarazioni di rispetto dei diritti umani non devono però rimanere sulla carta. Ogni anno vengono pubblicati dei report annuali riguardo ai diritti fondamentali, e ogni sei mesi delle osservazioni circa le operazioni di ritorno e i diritti fondamentali. Nell'ultima osservazione pubblicata, relativa al primo semestre del 2024¹¹³, se da una parte mostra che c'è un impegno a monitorare i rimpatri (con l'aumento, per esempio, dei monitors sui voli di rimpatrio), dall'altra persistono varie criticità in particolare nel rispetto dei diritti umani. Il rapporto evidenzia due *serious incidents*¹¹⁴: il primo relativo all'eccessivo uso della forza contro un

¹¹² Frontex, *Diritti fondamentali presso Frontex*, disponibile su:

<https://www.frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/fundamental-rights-at-frontex/>

¹¹³ Frontex, *Observations to Return Operations conducted in the 1st half of 2024 by the Fundamental Rights Officer*, Lussemburgo, (2024, settembre), disponibile su:

[https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/Observations to Return Operations first half of 2024.pdf](https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/Observations%20to%20Return%20Operations%20first%20half%20of%202024.pdf)

¹¹⁴ “Un incidente grave (SI) è un evento causato da un'azione o da un'omissione da parte di una persona o da una forza della natura, che coinvolge direttamente o indirettamente i partecipanti o le risorse di Frontex e che comporta una potenziale violazione del diritto dell'Unione europea o del diritto internazionale in materia di diritti fondamentali e obblighi di protezione internazionale”

Frontex, *Observations to Return Operations conducted in the 1st half of 2024 by the Fundamental Rights Officer*, Lussemburgo, (2024, settembre), p. 16, disponibile su:

[https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/Observations to Return Operations first half of 2024.pdf](https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/Observations%20to%20Return%20Operations%20first%20half%20of%202024.pdf)

rimpatriato nella fase della pre-partenza verso il rimpatrio da parte della Spagna, il secondo l'utilizzo di un sedativo per calmare un rimpatriato durante il rimpatrio organizzato da parte dell'Italia. Inoltre, sono state avanzate quattro lamentele (*complaints*) relative alle attività di rimpatrio da parte di Frontex. Una di queste è dichiarata inammissibile, due sono ancora pendenti e una è già stata dichiarata ammissibile. Quest'ultima è un reclamo di sostanza, che riguarda violazioni dei diritti fondamentali, inclusi aspetti legati al diritto d'asilo: riguarda due operazioni di rimpatrio forzato finanziate e coordinate da Frontex, dalla Polonia, che conteneva accuse di trattamento inumano o degradante e di negato accesso alla procedura di asilo¹¹⁵ (i documenti di Frontex sono però confidenziali, infatti non vengono riportati i protagonisti o dettagli in più).

In definitiva, sebbene esista un apparato internazionale, europeo, e all'interno della stessa Frontex, per il rispetto dei diritti fondamentali, rimane il divario tra principi e realtà operativa. Rimane la sfida di trasformare i vari concetti e principi, e impegni teorici, in pratiche concrete, anche attraverso monitoraggi indipendenti, e rafforzamenti dei meccanismi di attribuzione delle responsabilità. Solo così si può garantire che gli impegni assunti siano effettivamente diritti fondamentali rispettati e tutelati.

3.4. Tra sicurezza e diritti: un equilibrio precario

Punto cruciale di tutta la mia tesi è analizzare e approfondire questo difficile equilibrio tra la difesa dei diritti umani e come la sicurezza e la gestione delle frontiere avviene. Dopo aver analizzato il principale attore che è Frontex, le varie critiche che gli sono state mosse e il quadro di diritti umani dei richiedenti asilo è il momento di “tirare le somme”.

¹¹⁵ Frontex, *Annual Report of the Frontex Fundamental Rights Officer*, Varsavia, (2025), p. 31, disponibile su:
https://www.frontex.europa.eu/assets/Frontex_Fundamental_Rights_Office_Annual_Report_2024.pdf

La riforma del Sistema SECA ha con la revisione delle sue direttive e regolamenti principali, creato un nuovo sistema d'asilo, volto a garantire procedure accelerate, più efficaci, a tutela dei migranti, ma l'applicazione delle stesse, con i fenomeni migratori come costante negli scenari geopolitici, spesso si rivela difficile, e anzi lesivo dei diritti umani.

Il sistema SECA ridefinito viene creato, o meglio riformato, in un contesto in cui il fenomeno migratorio come abbiamo già detto, seppur a tratti con una tendenza decrescente, persiste, e verso un Europa in cui gli Stati hanno un non indifferente diverso coinvolgimento.

Come anche De Pasquale ci ricorda “Infatti, non va dimenticato che taluni Paesi sono chiamati ad affrontare soltanto il controllo delle frontiere esterne, mentre altri devono costantemente gestire arrivi su vasta scala via terra o via mare o centri di accoglienza sovraffollati, ed altri ancora sono investiti da movimenti non autorizzati di migranti sul loro territorio”¹¹⁶. La riforma punta ad uniformare le norme, le pratiche e politiche degli Stati, ma in una misura sempre flessibile. I nuovi meccanismi di solidarietà, trovano come principale punto debole il loro carattere “flessibile”, ovvero il concetto di un obbligo di solidarietà “soft”, un obbligo che si può decidere di disattendere, o di rispettare in misura minore, nella misura considerata necessaria e possibile dallo stato membro.

La nostra tesi di fondo, per quanto può essere applicata in generale al nuovo sistema SECA nel complesso, si concentra sulla questione delle frontiere. Nella riforma, con i vari regolamenti, vengono riformate le varie procedure, rendendole più efficienti, e per una migliore gestione delle richieste d'asilo già al confine esterno dell'Unione Europea. Come vantaggi, come abbiamo anche già visto, si impediscono spostamenti secondari all'interno del territorio

¹¹⁶ De Pasquale P., *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, AISDUE, II, (2020, 5 ottobre), disponibile su: <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2020/10/Patrizia-De-Pasquale.pdf>

dell'Unione, si rendono obbligatorie delle procedure accelerate per determinati casi, e per una maggior uniformità tra gli Stati membri. Dall'altra parte sono numerose le criticità che emergono, e i rischi di violazioni dei diritti umani aumentano. L'analisi della domanda di asilo alla frontiera, rischia di creare le cosiddette “non-entry” fiction, ovvero delle zone grigie in cui di fatto chi chiede asilo viene trattato come se non fosse mai entrato nel territorio nazionale, anche se di fatto si trova già lì, limitando così l'applicabilità di certi diritti. La legislazione stessa¹¹⁷ crea una condizione per cui non c'è un collegamento tra la presenza fisica di un richiedente asilo e la presenza legale. In secondo luogo, più specifico e funzionale alla nostra, le criticità sono proprio quelle lesive dei diritti del richiedente. Il diritto a processo equo (Articolo 6, CEDU) viene spesso limitato, così come l'accesso all'assistenza legale. I richiedenti hanno diritto ad un'assistenza legale, così come stabilito sia dal Regolamento procedure (UE) 2024/1348 (in particolare agli Articoli 15-19, e agli Articoli 20-23¹¹⁸) che dalla Direttiva sulle condizioni di accoglienza (UE) 2024/1346 (per esempio all'Articolo 13¹¹⁹), ma spesso solo nella fase iniziale solo a consulenza. Questo combinato con delle deadlines molto stringate, si tramuta in un accesso a questi diritti molto limitato. Un altro problema lesivo dei diritti fondamentali di una persona, in questo caso del richiedente, sono le condizioni di detenzione, e si

¹¹⁷ Si parla di legislazione stessa in quanto è lo stesso Regolamento procedure che all'Articolo 43, comma 2 stabilisce che il richiedente a cui è applicata la procedura alla frontiera non è autorizzato ad entrare nel paese, fino alla sua conclusione, e che quindi di fatto non è ancora entrato nel territorio del paese.

¹¹⁸ Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1348, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 134, (2024, 22 maggio), pp. 26-32, disponibile su EUR-LEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348. In particolare: Articoli 15-19, Sezione III – Orientamento legale, assistenza e rappresentanza legali; Articoli 20-23, Sezione IV – Garanzie particolari.

¹¹⁹ Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva (UE) 2024/1346, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346. Per esempio, Articolo 5, comma 1 – Informazione: «Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza e rappresentanza legale, anche sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono assistenza e rappresentanza legale a titolo gratuito, e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.»

parla di detenzione in quanto le procedure di frontiera possono portare, in pratica, a una detenzione di fatto, poiché i richiedenti sono tenuti a rimanere in luoghi designati vicino alla frontiera o nelle zone di transito¹²⁰. A questo si aggiungono le condizioni di questi centri di accoglienza, spesso sovraffollati, in cui le persone subiscono maltrattamenti, o violazioni per esempio dei diritti famigliari e dei minori: spesso l'Articolo 8 CEDU, il diritto alla vita privata e familiare, viene violato in quanto le procedure accelerate o rimpatri minano l'unità familiare, la detenzione nei centri spesso comporta anche che i membri si debbano dividere.

Alla luce di quanto analizzato, la riforma del Sistema europeo d'asilo, ha introdotto numerosi strumenti di coordinamento, di miglioramento dell'efficienza e di accelerazioni procedurali. Ma è una tappa, più che un risultato finale, verso un sistema vero e proprio in cui anche i diritti fondamentali vengono tutelati.

¹²⁰ Apatzidou V., *The Complex Landscape of Asylum Border Procedures in the Asylum Procedure Regulation*, European Law Blog, (2024, 25 giugno), disponibile su: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/pmbqs5w7/release/1>

Capitolo 4 – Caso studio: analisi giuridica

Ho deciso di dedicare questo capitolo finale all'analisi giuridica di un caso, che ritengo emblematico, della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: *J.A. e altri contro Italia*, con sentenza del 30 marzo 2023. Dopo aver analizzato nei precedenti capitoli le principali criticità e innovazioni del sistema SECA, e il ruolo che attori istituzionali come Frontex hanno, ho deciso di porre l'attenzione su questa causa proprio perché utile a comprendere la mia questione di fondo. Il caso rappresenta infatti un esempio significativo della contrapposizione tra la volontà di aumentare la sicurezza alle frontiere e il controllo degli accessi, e dall'altro lato della garanzia di difesa dei diritti umani. La sentenza, infatti, sarà cruciale in quanto mostra come prima della riforma del 2024 ci fosse un vuoto normativo, che lasciava libero spazio di azione ad agenzie e attori, come abbiamo visto in precedenza per Frontex. Vuoto normativo che spesso si traduce in violazioni dei diritti umani, come in questa causa. La sentenza però evidenziando questa criticità, ha messo in luce come la riforma SECA abbia poi tentato di colmare questi vuoti.

4.1. Il caso J.A. e altri contro Italia

La sentenza che ho deciso di analizzare nel dettaglio riguarda quattro cittadini tunisini, nati tra il 1989 e il 1993 (di cui si è ritenuto opportuno mantenere l'anonimato, J.A., B.B.A., I.B.M., M.H.). Si erano imbarcati nel Mediterraneo nell'ottobre 2017, su mezzi di fortuna (insieme ad un centinaio di persone), affrontando un viaggio rischioso sono riusciti ad avvicinarsi alle coste italiane, e tratti in salvo da una nave italiana sono stati trasportati a Lampedusa. Qui sono arrivati il 16 ottobre 2017, dove sono stati sottoposti alle operazioni di controllo medico, pre-identificazione e registrazione. Queste fasi includono identificazione d'identità, rilevamento dei dati biometrici, e classificazione preliminare dei migranti come "potenziali richiedenti asilo" o "migranti

irregolari”. È doveroso precisare, e ricordare, che spesso queste procedure, seppur rese più efficienti anche grazie alla riforma del 2024, si traducono spesso in una mancata tutela dei diritti fondamentali in quanto svolte in condizioni di emergenza, con scarse garanzie su diversi fronti.

In questo primo hotspot di accoglienza, ritenuto in condizioni disumane e degradanti, senza possibilità di interagire con le autorità, vi sono rimasti per dieci giorni, fino a quando vennero trasportati a Palermo, dove hanno incontrato un rappresentante del consolato tunisino che ha verbalizzato le loro identità, e dove sono stati rimpatriati forzatamente in aereo in Tunisia. Da precisare, inoltre, che “al termine del loro soggiorno all’hotspot sono stati inviati a firmare alcuni documenti, a loro incomprensibili, in lingua italiana, che sono risultati essere solo successivamente, decreti di respingimento emessi dalla questura di Agrigento; peraltro, due di loro non ne hanno avuto una copia.”¹²¹ I ricorrenti hanno dichiarato di non aver ricevuto tutte le informazioni sufficienti circa la procedura di protezione internazionale, né tanto meno la possibilità di lasciare legalmente il centro di accoglienza.

In seguito, sono stati rimpatriati in Tunisia, forzatamente, senza che fosse stata effettuata una valutazione individuale delle loro situazioni personali, o concesso un termine ragionevole per presentare domanda di protezione internazionale o poter confrontarsi con le autorità.

I quattro stranieri hanno quindi presentato un ricorso contro l’Italia alla Corte europea dei diritti dell’uomo il 26 aprile 2018. Essi hanno invocato i seguenti articoli: articolo 3 (Divieto di trattamenti inumani o degradanti), gli articoli 5, comma 1, 2 e 4 (Diritto alla libertà e alla sicurezza) e 13 (Diritto a un

¹²¹ Cerchi R., *L’approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell’Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2024), p.3, disponibile su: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2024-1/1408-l-approccio-hotspot-e-i-diritti-umani-le-condanne-dell-italia-nella-sentenza-della-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo-j-a-e-altri-c-italia-e-nelle-successive-a-e-e-altri-c-italia-a-b-c-italia-a-s-c-italia-w-a-e-altri-c-italia-m-a-c-italia/file>

ricorso effettivo) della CEDU, e gli articoli 4 (Divieto di espulsione collettiva degli stranieri) e 2 (libertà di circolazione) del Protocollo n.4 della CEDU. Essi hanno lamentato le condizioni inumane del centro di accoglienza in cui hanno risieduto, di aver subito la privazione della libertà personale senza una decisione chiara e senza poter contestare tale privazione della libertà, l'ingiustificata limitazione di tale libertà di circolazione (non avendo avuto inoltre la possibilità di confrontarsi con le autorità), e infine ribadiscono che il loro respingimento equivaleva ad un'espulsione collettiva.

4.2. Sentenza

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato la sentenza il 30 marzo 2023, ric. N. 21329/18. La Corte all'unanimità ha dichiarato che vi è stata una violazione dell'articolo 3 CEDU, dell'articolo 5 comma 1, 2 e 4 CEDU, e violazione dell'articolo 4 del Protocollo n.4 addizionale alla Convenzione europea. Ha invece dichiarato assorbite le doglianze relative alla violazione dell'articolo 13 CEDU e dell'articolo 2 del Protocollo n. 4¹²².

L'articolo 3 CEDU, come abbiamo già visto tutela le condizioni di accoglienza, enunciando il divieto di trattamenti inumani o degradanti. “I ricorrenti hanno fornito abbondanti informazioni, anche fotografiche, sulle carenze delle condizioni materiali dello hotspot di Lampedusa”. Inoltre, questi centri di accoglienza sono spesso oggetti di attente analisi e critiche, che spesso evidenziano quanto i centri siano sovraffollati, con scarse condizioni igieniche, prive di spazi sufficienti. Inoltre, il Governo italiano, secondo la Corte, non è stato in grado di dimostrare l'adeguatezza delle condizioni lamentate, nonostante sostenesse il contrario. La Corte ha ribadito che il divieto di tortura,

¹²² *Ritenere assorbite le doglianze*, è un'espressione tecnica del diritto processuale internazionale. Quando la Corte ammette che una “doglianza è assorbita”, significa che non c'è bisogno di analizzarla in dettaglio, in quanto il punto in questione è già stato coperto da un'altra violazione più importante e più grave. La Corte, avendo già riscontrato le violazioni più gravi, ha ritenuto superfluo esaminare separatamente le altre. Le violazioni principali hanno “assorbito” le violazioni ritenute secondarie.

così come di trattamento inumano e degradante è di carattere assoluto, e che i doveri che ne derivano per uno Stato non devono venir meno nemmeno in condizioni eccezionali; quindi, anche in casi di gravi emergenze pubbliche, atti di terrorismo, o gravi difficoltà dovute all'aumento dei flussi migratori, lo Stato non è esente dal predisporre condizioni di accoglienza accettabili. Questo, se vuol essere inserito nell'ambito della riforma SECA, trova posto nella Direttiva (UE) sulle condizioni di accoglienza 2024/1346, ma anche (e soprattutto) in quel nuovo meccanismo di solidarietà, tale per cui gli Stati di frontiera e di primo ingresso, soggetti maggiormente ai grandi afflussi sopra citati, debbano essere sostenuti secondo il principio di solidarietà dall'Unione europea nella sua interezza.

In secondo luogo, la Corte ha stabilito la violazione dell'articolo 5 comma 1, 2, e 4, relativo al diritto alla libertà e sicurezza. In particolare

L'articolo 5 § 1 (f) stabilisce un'eccezione alla libertà personale nel contesto del controllo dell'immigrazione, consentendo tra l'altro «l'arresto o la detenzione legale di una persona per impedire che effettui un ingresso non autorizzato nel paese». La Corte ha quindi ammesso che, ai sensi della Convenzione, nel momento in cui i migranti tentano di essere ammessi nel territorio di una Parte contraente, potrebbe essere giustificata una limitazione della loro libertà di movimento in un *hotspot* – per un periodo limitato e strettamente necessario – per finalità di identificazione, registrazione e colloquio, in vista, una volta chiarito il loro status, del loro eventuale trasferimento in altre strutture¹²³.

La Corte, nonostante questa precisazione, ha però rilevato che l'*hotspot* di Lampedusa è rappresentata (da rapporti di osservatori, ong nazionali e internazionali) come un'area chiusa, da recinzioni, da cui i migranti anche una volta identificati non possano uscire, limitando la loro libertà, aggiungendo che i ricorrenti sono stati trattenuti per un periodo non limitato al solo scopo di

¹²³ Buffa F., *La sentenza J.A. c. Italia condanna l'Italia per la gestione dell'immigrazione*, in *Questioni di Giustizia*, 10 (2023, 16 giugno), disponibile su: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sentenza-j-a-c-italia-condanna-l-italia-per-la-gestione-dell-immigrazione>

chiarire la loro situazione ma maggiore. A conferma ulteriore della decisione della Corte è il fatto che una durata massima del loro soggiorno non poteva essere definita da alcuna legge o regolamento, circostanza che invece ora è definita dai regolamenti della riforma del sistema SECA come per esempio il *Regolamento sullo Screening* che fissa un massimo di 7 giorni per la durata della fase di pre-registrazione e controllo, e il *Regolamento sulle procedure asilo* che definisce il periodo massimo per il trattenimento dei migranti alla frontiera di 12 settimane. La riforma così facendo fornisce una base giuridica chiara e accessibile in materia, cosa che al momento del ricorso non esisteva.

Infine, l'Articolo 4 del Protocollo n. 4 addizionale alla Convenzione CEDU, che il divieto di respingimento collettivo, è stato violato secondo la Corte in quanto i provvedimenti presi per il respingimento forzato, presentavano un testo standardizzato. Questo, è rappresentativo di come le singole situazioni personali dei ricorrenti non siano state prese in considerazione. Di fatti, i ricorrenti hanno affermato in sede di ricorso che prima ancora della firma dei provvedimenti di respingimento non aveva avuto luogo alcun colloquio individuale, affermazione non confutata tra l'altro dal Governo italiano, confermando come quindi non ci siano state valutazioni individuali dei ricorrenti singolarmente. La Corte ha stabilito inoltre, che il Governo italiano non abbia sufficientemente dimostrato che i ricorrenti avevano beneficiato della possibilità di impugnare la decisione di rimpatrio, motivo anche per cui è stato poi un respingimento forzato, dato il breve lasso di tempo intercorso tra la firma dei ricorrenti e il loro effettivo rimpatrio¹²⁴. Queste criticità sono inserite e risolte nella riforma del Sistema SECA. Un esempio è il miglioramento delle procedure alla frontiera, e procedure di esame delle domande di asilo, dove un'analisi di caso per caso; quindi, singolarmente di ciascun migrante viene

¹²⁴ Buffa F., *La sentenza J.A. c. Italia condanna l'Italia per la gestione dell'immigrazione*, in *Questioni di Giustizia*, 10 (2023, 16 giugno), disponibile su: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sentenza-j-a-c-italia-condanna-l-italia-per-la-gestione-dell-immigrazione>

garantita, in particolare anche la possibilità per il richiedente di sostenere colloqui individuali, così come stabilito dall'Articolo 8 comma 3 "Garanzie per i richiedenti"¹²⁵ o dalla Sezione II "Colloqui personali"¹²⁶ del *Regolamento sulle procedure di asilo 2024/1348*.

4.3. Rilevanza della sentenza

Tra altre cause della giurisprudenza, per esempio quella analizzata nel capitolo 3 *W.S. e altri c. Frontex*, la sentenza presa in esame in questo capitolo mi è sembrata efficace per dimostrare come prima della riforma del Sistema SECA non poche lacune esistevano. La riforma del 2024 è arrivata infatti a seguito di numerosi lavori preparatori e proposte che hanno messo in luce i limiti del sistema d'asilo precedente. Questa sentenza, e la decisione della Corte, evidenziano e confermano come la cosiddetta zona grigia, e il sistema nel suo complesso di hotspot di accoglienza, creavano un limbo legale, caratterizzato da un vuoto normativo. Numerosi aspetti e procedure non erano regolati da una precisa normativa, cosa invece risolta con la riforma.

La giurisprudenza di numerosi casi (vedi Roberto Cherchi, in *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, 2024) ha sollevato la criticità delle zone di frontiera, delle procedure e condizioni di accoglienza, ed è proprio la riforma del Sistema comune d'asilo europeo che tenta di risolvere questi limiti. I nuovi regolamenti e direttive, hanno sì riformato i precedenti, ma hanno creato un sistema armonioso, più

¹²⁵ Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione*, (2024, 14 maggio), p. 21. Disponibile su EUR-Lex all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348

¹²⁶ Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione*, (2024, 14 maggio), pp. 23-26. Disponibile su EUR-Lex all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348

standardizzato all'interno dell'Unione, creando una base normativa comune e chiara. La riforma fornisce infatti norme più precise e concrete che riguardano per esempio le fasi di screening e procedura alla frontiera, delineando limiti temporali. Inoltre, vengono per esempio definiti obblighi per le autorità di condurre colloqui individuali, in cui ciascun singolo caso di richiedente asilo viene osservato singolarmente. E infine, la Direttiva sulle condizioni di accoglienza, stabilisce standard minimi uniformi per garantire determinate condizioni materiali (alloggio, servizi essenziali, di igiene, tutela della salute, ecc.) all'interno dei centri e degli hotspot, alle frontiere e non.

In passato, già altre sentenze come abbiamo detto avevano condannato l'Italia (in questo caso perché ci siamo focalizzando sul nostro Paese, ma anche l'Unione europea nel suo complesso), per violazione di diritti CEDU, in una sentenza molto simile a quella presa in esame. Per esempio, nella sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*¹²⁷, la Corte Europea dei diritti dell'uomo si era pronunciata ritenendo che la detenzione in questi hotspot era lesiva del diritto di libertà sancito dall'Articolo 5 CEDU, ma non aveva accolto il ricorso per la violazione dell'articolo 3 (trattamenti inumani e degradanti). Con la sentenza *J.A. e altri contro Italia*, la Corte è andata oltre, e anche grazie a inchieste relative alle condizioni di detenzione in questi centri di accoglienza, ha ritenuto violati anche l'articolo 3 CEDU, e l'articolo 4 Protocollo n. 4 CEDU.

Di contro, in *J.A. e altri c. Italia*, la Corte ha reputato violato l'art. 3 CEDU, nonostante la "breve" durata del soggiorno, l'assenza di una condizione di vulnerabilità e il fatto che i ricorrenti non fossero richiedenti asilo, basandosi solo sulla qualità della detenzione. Inoltre, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza sull'art. 3 CEDU in correlazione alla detenzione degli stranieri²⁴, ha ribadito che le norme di cui all'art. 3 – come quelle di cui all'art. 2 – hanno carattere assoluto, e che i doveri che ne derivano non vengono meno in situazioni

¹²⁷ Ministero della Giustizia, Governo Italiano, *Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 15 dicembre 2016 – Ricorso n.16483/12 – Causa Khlaifia e altri c. Italia*, disponibile su: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282016%29&facetNode_2=0_8_1_85&contentId=SDU1314191&previousPage=mg_1_20#

di grande afflusso. L'inveramento di circostanze eccezionali non esime lo Stato dal predisporre condizioni di accoglienza accettabili (par. 65)¹²⁸

Nonostante, abbiamo evidenziato come la riforma abbia reso le norme più chiare, spesso direttamente applicabili, più armonizzate a livello regionale, essa non è un traguardo perfetto, un punto di arrivo definitivo, la sua effettiva efficacia deve essere valutata di pari passo alla garanzia di tutela dei diritti umani. L'introduzione di procedure standardizzate o accelerate alle frontiere se da una parte può rendere più efficiente il sistema, dall'altra può violare alcune garanzie procedurali, come per esempio non mettere a disposizione del richiedente un'assistenza legale, o un traduttore, o la possibilità di impugnare la decisione, come avvenuto nel caso *J.A. e altri contro Italia*.

La rilevanza di questa sentenza si traduce nell'aver contribuito ad evidenziare e confermare l'inadeguatezza del sistema precedente e la necessità di intervento normativo. Il Sistema Comune europeo d'asilo ha colto numerose criticità sollevate dalla giurisprudenza, dalla realtà dei fatti, e dalle necessità che il settore migratorio ha avanzato, ma dall'altra parte resta ancora comunque da verificare l'effettività della riforma negli anni a venire.

¹²⁸ Cerchi R., *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2024), p. 11, disponibile su: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2024-1/1408-l-approccio-hotspot-e-i-diritti-umani-le-condanne-dell-italia-nella-sentenza-della-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo-j-a-e-altri-c-italia-e-nelle-successive-a-e-e-altri-c-italia-a-b-c-italia-a-s-c-italia-w-a-e-altri-c-italia-m-a-c-italia/file>

Conclusioni

Dopo una lunga analisi approfondita delle tematiche principali, giungiamo ora ad un momento conclusivo in cui sintetizzare le evidenze emerse nelle pagine di questo elaborato. In questo percorso ci ha guidato la domanda di ricerca: in che modo la difesa delle frontiere esterne e la tutela dei diritti fondamentali trovano equilibrio nell'ambito della riforma del Sistema europeo comune d'asilo (SECA).

Il capitolo introduttivo ci ha permesso di inquadrare in un contesto europeo, in cui anche la politica ha un ruolo fondamentale, la discussione in atto, facendo emergere il dibattito tra dove l'ago della bilancia pendesse, o dovrebbe pendere maggiormente, tra la sicurezza ai confini e la tutela dei diritti umani.

Successivamente il capitolo dedicato alla riforma del sistema SECA è stato centrale. L'osservazione dei fattori e contesto che hanno portato alla riforma, così come l'attenzione alle crisi migratorie, hanno messo alla luce le lacune che il sistema precedente presentava. La necessità di un miglior coordinamento tra tutti gli Stati membri, in particolare tra quelli di frontiera e quelli centrali, è apparso imprescindibile. Da qui, l'istituzione di un meccanismo di solidarietà. L'analisi di questo preciso aspetto ha mostrato però, lungo tutto l'elaborato, il limite che presenta: la flessibilità di tale solidarietà. Questa peculiarità rischia di accentuare la disuguaglianza di responsabilità e di impegno che c'è tra i Paesi di frontiera di primo ingresso, come Italia, Spagna e Grecia, e il resto dell'UE.

Il capitolo terzo con il focus sull'operato di Frontex ha messo in luce come l'attività e il mandato di enti di questo tipo nascondano spesso comportamenti che sono rappresentativi dei limiti che il sistema SECA ha. Un ente istituzionale come Frontex, in prima linea nella gestione dei richiedenti

asilo alle frontiere, dovrebbe essere funzionale, eticamente e operativamente, al rispetto delle norme istituite a livello regionale dell'Unione Europea. Quello che però emerge, anche alla luce di tutte le controversie di cui l'hanno vista protagonista, è la presenza di lacune nel sistema, nonostante alcune vengano limitate con l'introduzione della riforma. Il problema alla base, anche nell'operato di Frontex, è che da un lato spesso c'è uno scarico di responsabilità e dall'altro sono segnalate e denunciate ripetute violazioni nei centri di accoglienza, hotspot di frontiera e centri di primo ingresso. Come abbiamo visto in diverse cause, e in quella analizzata nell'ultimo capitolo, alcune carenze normative si sono tradotte in violazioni (sistematiche) di diritti fondamentali, quali la libertà personale, il diritto ad un equo processo, il divieto di trattamenti inumani degradanti, ed ultimo non per importanza il divieto dei respingimenti collettivi.

Il sistema SECA, con l'introduzione dei nuovi regolamenti e direttive riformati, ha sicuramente rappresentato una prima risposta a diverse esigenze e criticità emerse rispetto al precedente Sistema comune d'asilo. Le importanti norme sulle procedure standardizzate volte a garantire uniformità tra i paesi dell'UE, a limitare i tempi delle procedure e fornire delle tempistiche certe al richiedente, nonché a garantire colloqui individuali, sono tutti esempi di come ora in questi campi una legislazione che non deve essere violata esista.

Tuttavia, nonostante l'armonizzazione del sistema nel suo complesso e l'obiettivo di efficientarlo siano in parte raggiunti, ciò che resta è il risultato di un equilibrio che è tutt'altro che in equilibrio. È necessario un maggior monitoraggio sull'implementazione effettiva delle normative introdotte oltre ad un controllo più rigoroso dell'attuazione pratica nei ruoli di ciascun attore che opera nel settore. Qui in particolare l'operato di Frontex deve permanere sotto i riflettori, affinché non approfitti dei buchi normativi per facilitare scarichi di responsabilità.

In conclusione, la ricerca ha cercato di mostrare e far comprendere come legislazioni in materia siano state necessarie: la riforma del Sistema SECA è un ottimo complesso normativo da cui partire. È un passo significativo verso un Sistema coerente, armonizzato e giusto. Quello che rimane è comunque un equilibrio precario, con l'ago della bilancia che pende più verso un'esigenza di controllo degli accessi e sicurezza alle frontiere, visto anche il contesto politico in cui ci troviamo, più che ad un'effettiva protezione dei diritti fondamentali.

E, come anche una persona di cui ho molta stima mi ha fatto riflettere spesso: resta da chiederci, e mi auguro vivamente che la situazione cambi, se tutto ciò – il diritto europeo, il diritto internazionale, e quel complesso di norme consuetudinarie che tutti riconosciamo – rischi di rimanere solo “carta straccia” anche a fronte degli eventi che accadono alle frontiere dell'UE, nei mari, e nella realtà attuale del mondo intero.

Bibliografia

Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), *Relazione sull'asilo 2025: Riepilogo esecutivo*, (2025), disponibile su: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-06/2025_Asylum_Report_Executive_Summary_IT.pdf.

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *2015: l'anno della crisi dei rifugiati in Europa*, (2016, 27 gennaio), disponibile su: <https://www.unhcr.org/it/notizie/storie/2015-1-anno-della-crisi-dei-rifugiati-europa>

Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Convenzione di Ginevra del 1951 – Convenzione sullo statuto dei rifugiati*, (1951, 28 luglio), Ginevra, disponibile su: https://www.unhcr.org/it/sites/it/files/legacy-pdf/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

Angenendt S., et al., *The externalisation of European protection*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik*, (2024, 28 marzo), disponibile su: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2024C13_EuropeanRefugeeProtection.pdf

Anjum Shabbir, *The accountability of Frontex for human rights violations at Europe's borders*, in Social Science Research Network eLibrary, (2013, 18 giugno)

Anna Doliwa-Klepacka, *The New Pact on Migration and Asylum as a Response to Current Migration Challenges*, (2021, 11 marzo)

Apatzidou V., *The Complex Landscape of Asylum Border Procedures in the Asylum Procedure Regulation*, European Law Blog, (2024, 25 giugno), disponibile su: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/pmbqs5w7/release/1>

Buffa F., *La sentenza J.A. c. Italia condanna l'Italia per la gestione dell'immigrazione*, in *Questioni di Giustizia*, 10 (2023, 16 giugno), disponibile su: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sentenza-j-a-c-italia-condanna-l-italia-per-la-gestione-dell-immigrazione>

Causa FM c. Frontex, Ricorso proposto il 4 ottobre 2024, Causa T-511/24, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/6948/oj/eng>

Cerchi R., *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (2024), disponibile su: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2024-1/1408-l-approccio-hotspot-e-i-diritti-umani-le-condanne-dell-italia-nella-sentenza-della-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo-j-a-e-altri-c-italia-e-nelle-successive-a-e-e-altri-c-italia-a-b-c-italia-a-s-c-italia-w-a-e-altri-c-italia-m-a-c-italia/file>

Colombo E., Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE), *Un passo avanti e due indietro? Brevi riflessioni circa gli strumenti di accertamento della responsabilità di Frontex per violazioni dei diritti umani alla luce della sentenza WS e altri.*, (2024, 11 gennaio), disponibile su: <https://www.aisdue.eu/erika-colombo-un-passo-avanti-e-due-indietro-brevi-riflessioni-circa-gli-strumenti-di-accertamento-della-responsabilita-di-frontex-per-violazioni-dei-diritti-umani-alla-luce-della-sentenza-ws-e-altr/>

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo: Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609 final, Bruxelles, (2020, 9 settembre). Disponibile su EUR-Lex all'indirizzo:

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

Commissione Europea, Migration and Home Affairs, *Patto sulla migrazione e l'asilo, Un sistema comune dell'UE per gestire la migrazione*, (2024, maggio 21)

Consiglio d'Europa, *Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali rispetto a quelli già garantiti dalla Convenzione e dal primo Protocollo addizionale alla Convenzione*, (1953, 16 settembre), Strasburgo, p. 2, disponibile su: <https://rm.coe.int/168006b795>

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Sentenza C-454/23, K.A.M. vs Repubblica di Cipro*, (2025, 27 febbraio), disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=3EA633FA79DAB7BF41C34B6AFA6E86FD?text=&docid=295843&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=16039981>

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *causa C-406/22 CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, (2024, 4 ottobre), disponibile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290680&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6875819>

Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Sentenza della Corte del 6 settembre 2023, Causa WS e a. contro Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62021TJ0600&qid=1757496830554>

Corte Europea dei Diritti Umani, *Causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09*, (2012, 23 febbraio), disponibile su: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%5D%7D>.

De Pasquale P., *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, AISDUE, II, (2020, 5 ottobre), disponibile su: <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2020/10/Patrizia-De-Pasquale.pdf>

Di Pascale A., *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, Eurjus, (2024, 27 maggio)

Euro-Mediterranean Human Rights Monitor, *Frontex: Accountability Declined, Systematic Cover-Ups of Illegal Migrant Pushbacks at Sea*, (2021, gennaio).

Euronews, *Corte di giustizia Ue, famiglia siriana fa causa a Frontex per i respingimenti illegali*, (2025, 4 febbraio), disponibile su: <https://it.euronews.com/my-europe/2025/02/04/corte-di-giustizia-ue-famiglia-siriana-fa-causa-a-frontex-per-i-respingimenti-illegali>

Frontex, *Annual Report of the Frontex Fundamental Rights Officer*, Varsavia, (2025), p. 31, disponibile su: https://www.frontex.europa.eu/assets/Frontex_Fundamental_Rights_Office_Annual_Report_2024.pdf

Frontex, *EU external borders: irregular crossings down 21% in the first 8 months of 2025*, (2025, 12 settembre), disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-irregular-crossings-down-21-in-the-first-8-months-of-2025-kABtQG>

Frontex, *Observations to Return Operations conducted in the 1st half of 2024 by the Fundamental Rights Officer*, Lussemburgo, (2024, settembre), disponibile su: https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/Observations_to_Return_Operations_first_half_of_2024.pdf

G. Cellamare, *La sentenza Alace e Canpelli: la conferma del carattere indivisibile del concetto di Paese sicuro nella direttiva procedure*, Eurojus, (2025, 25 agosto).

Guild E., *The Frontex Push-Back Controversy: Lessons on Oversight*, EU Migration Law Blog, (2021, 19 aprile), disponibile su: <https://eumigrationlawblog.eu/the-frontex-push-back-controversy-lessons-on-oversight-part-i/>

Human Rights Watch, *EU: Frontex complice degli abusi in Libia*, (2022, 12 dicembre), disponibile su: <https://www.hrw.org/it/news/2022/12/12/eu-frontex-complicit-abuse-libya>

Il Post, *Tre parole che hanno cambiato la Germania*, (2025, 31 agosto), disponibile su: https://www.ilpost.it/2025/08/31/ce-la-faremo-angela-merkel-migranti-2015/?dmc_cid=3683&cv_id=259728&dmc_gid=353885231&dmc_ch=email&dmc_mid=356071270&dmc_uid=4207189301&uc701=4207189301&utm_source=NI_Ventisette&utm_medium=email&utm_campaign=Ventisette&utm_content=Ventisette+020925&id=4207189301

International Organization for Migration, *Discussion Note: Migration and Environment*, MC/INF/288, (2007, 1 novembre).

M. Giuffr , *State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-Backs to Libya?*, *International Journal of Refugee Law*, (2012).

Ministero della Giustizia, Governo Italiano, *Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 15 dicembre 2016 – Ricorso n.16483/12 – Causa Khlaifia e altri c. Italia*, disponibile su: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282016%29&facetNode_2=0_8_1_85&contentId=SDU1314191&previousPage=mg_1_20#

Nicolosi S. F. *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/382544/NICOLOSI_S._La_Riforma_del_Sistema_Europeo_Comune_di_Asilo.pdf?sequence=1

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2019/1986 del 13 novembre 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, (2019, 13 novembre), L 295/1, pp. 1-131. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:32019R1896>

Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva (UE) 2024/1346, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione*, (2024, 14 maggio), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348

Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1348, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 134, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-LEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348

Parlamento europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1351, 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, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 22

maggio). Disponibile su EUR-Lex all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351

Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1356, del 14 maggio 2024, che introduce lo screening dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/eng>

Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) 2024/1359, 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*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 22 maggio), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401359

Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) n. 603/2013 che istituisce Eurodac, la banca dati dell'Unione europea per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo (rifusione)*, disponibile su EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32013R0603>

Parlamento europeo e del Consiglio, *Regolamento (UE) 2019/816, del 17 aprile 2019, che istituisce un sistema centralizzato per l'identificazione degli Stati membri che detengono informazioni su condanne penali relative a cittadini di paesi terzi e persone apolidi (ECRIS-TCN) a complemento del sistema europeo d'informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 135, (2019, 22 maggio), disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32019R0816>

Parlamento Europeo, *Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza*, (1999), disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

Parlamento Europeo, *Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori*, (2024), Disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2020/7/story/20200624STO81906/20200624STO81906_it.pdf

Petroni F., *Bruxelles vuole cestinare le “regole di Dublino” sui migranti*, in *Limes*, (2016, 20 gennaio), disponibile su: https://www.limesonline.com/rubriche/il-mondo-oggi/bruxelles-vuole-cestinare-le-regole-di-dublino-sui-migranti-14676263/?utm_source=chatgpt.com

Save the Children, *Memorandum Italia-Libia: un finanziamento contro i diritti umani*, (2022, 28 ottobre), disponibile su: <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/memorandum-italia-libia-un-finanziamento-contro-i-diritti-umani>

Spitaleri F., *La grande riforma del diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione europea: un’analisi d’insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, (2025), pp. 255 e seguenti, disponibile su: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Spitaleri-002.pdf>

Pasini N. e Regalia M., *“Il posto dell’immigrazione nelle ultime elezioni europee”*, in 30° Rapporto sulle migrazioni 2024, 183-94, Fondazione ISMU (2025), disponibile su: https://air.unimi.it/retrieve/a0e39a2a-b179-4cce-b138-f0f33cb3b989/13_Pasini_Regalia_30%20Rapporto%202024.pdf

Perrini F., *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e la tutela dei richiedenti asilo in Italia*, (2016, 12 gennaio), *Democrazia e Sicurezza*, Anno V, n. 4, pp. 97-121, disponibile su: <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/La-Convenzione-di-Ginevra-sullo-status-dei-rifugiati-e-la-tutela-dei-richiedenti-asilo-in-Italia.pdf>

Rossi L. S., *Il valore giuridico dei valori. L’Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, in

Federalismi.it, (2020, 17 giugno), disponibile su: https://cris.unibo.it/retrieve/e1dcb336-a5eb-7715-e053-1705fe0a6cc9/2020_Federalismi_II%20valore%20giuridico%20dei%20valori_LSR.pdf

Sea-Watch, *20 years of Frontex: The EU's border agency must be dismantled, not reformed*, in Sea-Watch, (2024, 25 ottobre), disponibile su: <https://sea-watch.org/en/frontex-20-years/>

Sea-Watch, *Sentenza del Tribunale dell'Unione europea: Frontex ha nascosto ingiustamente immagini e documenti. Tali documenti, secondo Sea-Watch, potrebbero dimostrare il loro coinvolgimento nei respingimenti illegali in Libia*, in Sea-Watch, (2024, 24 aprile), disponibile su: <https://sea-watch.org/it/sentenza-del-tribunale-dellunione-europa-frontex-ha-nascosto-ingiustamente-immagini-e-documenti/>

Stephen C., Miller M. J., *L'era delle migrazioni: Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, (2018, 7 maggio).

Swissinfo.ch, *Quasi 1.300 morti nel Mediterraneo nel 2019*, Oim, (2020, 3 gennaio), Disponibile su <https://www.swissinfo.ch/ita/quasi-1-300-morti-nel-mediterraneo-nel-2019-oim/45471248>

Trattato sull'Unione Europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2012, 26 ottobre), disponibile su EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

Tribunale dell'UE, *Sentenza del Tribunale del 24 aprile 2024, Naass e Sea-Watch/Frontex, Causa T-2025/22*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, (2024, 17 giugno), disponibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403606

Tribunale dell'Unione europea, *Causa Hamoudi c. Frontex, impugnazione proposta il 19 febbraio 2024 da Alaa Hamoudi causa T-136/24*, Disponibile

su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62024CN0136&qid=1757497421348>

Vitiello D., *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, ADiM Blog, Editoriale, (2023, dicembre).

Sitografia

Commissione europea, *Domande e risposte sul Patto per la migrazione e l'asilo, Politiche di migrazione e asilo*, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/questions-and-answers-pact-migration-and-asylum_it

Commissione Europea, Migration and Home Affairs, *I fascicoli legislativi in sintesi*, (2024, 4 giugno), https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_it

Commissione Europea, *Patto sulla migrazione e l'asilo*, Disponibile su https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

Consiglio dell'Unione Europea, *Patto sulla migrazione e l'asilo*, Consilium, disponibile su: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>

European Migration Network, *Non-Refoulement*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/non-refoulement/>

European Migration Network, *Paese terzo sicuro*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/paese-terzo-sicuro/>

European Migration Network, *Protezione internazionale*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/protezione-internazionale/>

European Migration Network, *Reinsediamento*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/reinsediamento/>

European Migration Network, *Reintegrazione*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/reintegrazione/>

European Migration Network, *Riammissione*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/riammissione/>

European Migration Network, *Rimpatrio*, Glossario, disponibile su: <https://www.emnitalyncp.it/definizione/rimpatrio/>

Frontex, *Ciclo operativo*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/how-we-work/operational-cycle/>

Frontex, *Diritti fondamentali presso Frontex*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/fundamental-rights-at-frontex/>

Frontex, *Monitoring of return operations*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/monitoring-of-return-operations/>

Frontex, *Operations*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/>

Frontex, *Return operations*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/returns/>

Frontex, *Trainings at Frontex*, disponibile su: <https://www.frontex.europa.eu/training/trainings-at-frontex/>

Sea-Watch, disponibile su: <https://sea-watch.org/it/>

UNHCR Italia, *I richiedenti asilo*, disponibile su: <https://www.unhcr.org/it/chi-aiutiamo/i-richiedenti->

