

Fondazione ISMU

# Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020

 FONDAZIONE  
**ISMU**  
INIZIATIVE E STUDI  
SULLA MULTIETNICITÀ

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

**La Collana ISMU** raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale. Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito della Fondazione ISMU – Iniziative e Studi sulla Multietnicità – ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico. Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

**Direttore** Vincenzo Cesareo

**Comitato di consulenza scientifica** Maurizio Ambrosini, Marzio Barbagli, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Raffaele Bracalenti, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Carlo Devillanova, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Alessandra Facchi, Patrizia Farina, Alberto Gasparini, Mario Giacomarra, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Giuseppe Mantovani, Antonio Marazzi, Alberto Martinelli, Alberto Merler, Giuseppe Moro, Bruno Nascimbene, Livia Elisa Ortensi, Nicola Pasini, Gabriele Pollini, Emilio Reyneri, Luisa Ribolzi, Mariagrazia Santagati, Giuseppe Sciortino, Salvatore Strozza, Alberto Tarozzi, Mara Tognetti Bordogna, Antonio Tosi, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

**Coordinamento Editoriale** Elena Bosetti, Francesca Locatelli

Fondazione ISMU

**Ventiseiesimo**  
**Rapporto sulle migrazioni 2020**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835114857

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di



In collaborazione con



Il volume è stato curato da Vincenzo Cesareo, Segretario generale della Fondazione ISMU, con la collaborazione di un comitato redazionale composto da Ennio Codini, Livia Elisa Ortensi, Nicola Pasini, Mariagrazia Santagati, Giovanni Giulio Valtolina e Laura Zanfrini.

Il testo è stato consegnato alla stampa nel mese di gennaio 2021.

Coordinamento editoriale a cura di Francesca Locatelli  
Editing a cura di Elena Bosetti

Progetto grafico di Alexandra Gredler  
Per le immagini nel testo e quella di copertina © Shutterstock

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# Indice

## Parte prima | Migrazioni, Europa e globalizzazione in tempi di pandemia

*di Vincenzo Cesareo*

- |   |    |
|---|----|
| 1. 2020: un anno di inattesa discontinuità                    | 9  |
| 2. Movimenti migratori, tensioni sociali e questione africana | 27 |
| 3. Per un nuovo protagonismo dell'Europa                      | 53 |
- 

## Parte seconda | Aspetti statistici e normativi

- |  |     |
|--|-----|
| 4. Gli aspetti statistici<br><i>di Gian Carlo Blangiardo e Livia Elisa Ortensi</i> | 73  |
| 5. Le migrazioni in Europa<br><i>di Livia Elisa Ortensi</i>                        | 91  |
| 6. Il quadro normativo<br><i>di Ennio Codini</i>                                   | 109 |
- 

## Parte terza | Aree di attenzione

- |  |     |
|--|-----|
| 7. Il lavoro<br><i>di Laura Zanfrini</i>                   | 123 |
| 8. La scuola<br><i>di Mariagrazia Santagati</i>            | 141 |
| 9. La salute<br><i>di Nicola Pasini e Veronica Merotta</i> | 159 |
- 

## Parte quarta | Europa, Africa e immigrazione

- |   |     |
|---|-----|
| 10. Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione e asilo:<br>le (non) novità del 2020<br><i>di Antonio Zotti</i> | 175 |
| 11. L'evoluzione del quadro normativo europeo<br><i>di Alessia Di Pascale</i>   | 189 |

12. Nuove prospettive per le politiche migratorie europee: opinione pubblica e budget dell'Unione <i>di Pierre Georges Van Wolleghem</i>	201
13. Unione europea, Africa e migrazioni <i>di Luca Merotta</i>	215

---

## Parte quinta | Approfondimenti

14. La <i>politics</i> dell'immigrazione nel 2020: regolarizzazione ed elezioni regionali <i>di Nicola Pasini e Marta Regalia</i>	231
15. Media, politica e immigrazione. Un rapporto difficile <i>di Paola Barretta, Nicola Pasini e Giovanni Giulio Valtolina</i>	251
16. I rifugiati e l'azione umanitaria <i>di Maurizio Ambrosini</i>	273
17. Razzismo e discriminazione ai tempi della pandemia <i>di Veronica Riniolo</i>	287

1. La resilienza della politica migratoria dell'UE ai tempi del rischio pandemico

---

2. La *governance* della politica della migrazione e dell'asilo dell'UE

---

3. La novità (molto) relativa del Patto sulla migrazione e l'asilo

# 10. Le politiche dell'Unione europea in materia di migrazione e asilo: le (non) novità del 2020

*Antonio Zotti*

Questo capitolo del Rapporto si propone di offrire un resoconto delle principali novità che hanno interessato la politica della migrazione e dell'asilo dell'Unione europea (UE) da una prospettiva politologica. A tal fine, il primo paragrafo presenta i nessi fra il rischio esistenziale per l'UE costituito dalla pandemia e quello che molti ritengono venga tuttora posto dai flussi migratori; il secondo paragrafo offre una visione d'insieme della struttura istituzionale e normativa su cui poggia il sistema di *governance* della politica della migrazione e dell'asilo dell'UE; infine, la terza parte analizza sinteticamente – sempre in un'ottica principalmente politologica – i limiti e le prospettive che caratterizzano il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo (per ulteriori analisi e diverse prospettive, cfr. i capitoli 11 e 12 in questo Rapporto).

## 1. La resilienza della politica migratoria dell'UE ai tempi del rischio pandemico

L'emergenza sanitaria scatenata dalla pandemia di COVID-19 ha fatto sì che nel 2020 la priorità assegnata alle questioni migratorie nelle agende politiche dell'Unione europea e dei suoi paesi membri venisse sensibilmente ridimensionata nonostante la persistenza di condizioni di vita spesso drammatiche per i



richiedenti asilo, come ricordano i tristi casi degli *hotspot*<sup>1</sup> presenti sulle isole del Mediterraneo. Non sono tuttavia mancati attori politici, media e gruppi della società civile che si sono impegnati a tener vivo l'interesse per la questione, per scopi solidaristici e/o al fine di ottenere consenso. Il nesso migrazioni-pandemia è stato oggetto di narrazioni allarmistiche a opera di attori interessati a esagerarne l'entità; tuttavia, i flussi migratori hanno effettivamente costituito un rischio notevole, non tanto e non solo per la possibilità di contagio diretto, quanto perché **anche flussi modesti rispetto a quelli del 2015-2016 diventano rilevanti in un contesto politicamente ed economicamente deteriorato come quello dell'Europa affetta dalla pandemia.**

Di fronte a un rischio esistenziale così immediato e inatteso, l'UE è diventata ancora una volta destinataria di aspettative e richieste, nonché delle immancabili frustrazioni e recriminazioni che ne conseguono. Pur priva di sostanziali competenze in ambito di politiche sanitarie, essa è riuscita a rispondere agli effetti economici della pandemia in maniera egregia, con iniziative quali l'approvazione dell'ormai noto *Recovery Fund*. D'altro canto, la reattività dimostrata dall'UE in questo frangente è stata spesso osannata proprio comparandola con l'indecisione e la lentezza che caratterizzarono la risposta alla cosiddetta "crisi migratoria" del 2015. Il vero punto critico, tuttavia, è che tale capacità di reazione non sembra aver "contagiato" l'ambito delle politiche migratorie, come dimostrato dalla mancanza di sostanziali novità nell'approccio alla gestione dei movimenti umani che caratterizzano il Patto per l'immigrazione presentato dalla Commissione lo scorso settembre (si veda il par. 3 di questo capitolo). Questa differenza d'atteggiamento tra sfere d'azione dell'UE è notevole poiché, nonostante la minor entità degli arrivi, il fenomeno migratorio e la relativa risposta politica rimangono aspetti cruciali per il sistema politico europeo (che include sia quelli nazionali sia quello comunitario), così come per il concetto stesso associato all'ente "Europa", ovvero la definizione dei suoi principi e connotati fondamentali (De Genova, 2017). Ciò è tanto più vero assumendo che, malgrado i persistenti limiti strutturali e congiunturali delle sue configurazioni e meccanismi istituzionali, **l'UE può essere intesa come il più sofisticato esperimento d'integrazione di regimi migratori internazionali a scala regionale** (Lavenax, 2018).

Come indicano i dati presentati da Van Wolleghem (cfr. capitolo 12 in questo volume), a tale sviluppo dell'assetto politico-istituzionale dell'UE in tale ambito corrisponde, da qualche tempo, anche una certa rilevanza della stessa agli occhi dei cittadini europei in quanto livello d'autorità responsabile della gestione della questione migratoria. Da un lato, la nuova "salienda pubblica" dell'UE è alimentata da discorsi che, superando l'immagine di ente deputato esclusivamente alla creazione di mercati e alla regolazione macroeconomica, enfatizzano l'intento di costituire una comunità politica post-nazionale ispirata da principi

<sup>1</sup> Gli *hotspot* sono centri in cui le autorità nazionali collaborano con l'EASO, Frontex, Europol ed Eurojust per identificare, registrare e rilevare le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei migranti arrivati irregolarmente, così da individuare necessità di protezione e in seguito essere selezionati al fine dell'esame delle richieste di asilo o del rimpatrio nei loro paesi d'origine.

cosmopolitici, seppur individuati all'interno di una specifica tradizione politica e di una determinata cornice istituzionale (Habermas, 2001). Peraltro, il posto sempre più prominente occupato dall'UE all'interno dei dibattiti pubblici sulle migrazioni potrebbe diventare una fonte complementare di legittimità rispetto alle forme di democratizzazione procedurale con cui si è fin qui cercato di colmare il "deficit democratico" dell'Unione, specie se l'attenzione fosse rivolta a una riflessione profonda (piuttosto che alla semplice rimozione) del passato coloniale del continente (Bhambra, 2016).

Dall'altro lato, tale rilevanza deriva anche da narrazioni decisamente polemiche nei confronti del processo d'integrazione, come quelle che considerano l'UE un agente locale di forze neoliberali globali(ste) tese a scardinare i meccanismi del *welfare state* dei paesi membri e gli assetti sociali a essi sottesi. È in quest'ultimo solco che si inseriscono le critiche mosse da diverse forze politiche e sociali contro l'atteggiamento ritenuto "ipocritamente benevolo" nei confronti dei migranti che verrebbero irreggimentati come manodopera a basso costo, con effetti deleteri per le condizioni dei lavoratori autoctoni europei (Schmidt, 2018; Wincott, 2003).

L'efficace innesto del tema delle migrazioni in quello oggi preminente del rischio pandemico conferma la resilienza e la pervasività della questione all'interno del dibattito pubblico e dei processi politici dell'UE, attestandosi anche come una potente faglia dei sistemi partitici nazionali ed europeo (cfr. capitolo 14 in questo Rapporto). Le misure anti-contagio, riattivando i confini nazionali come aveva fatto la crisi migratoria, rafforzano infatti l'idea della "catastrofe" incombente sull'integrazione europea intesa come progetto e processo post-nazionale intrinsecamente ostile alle logiche del confine. Allo stesso tempo, **la complessità delle circostanze attuali non può essere ridotta solo a una contrapposizione manichea fra un'Unione tollerante e liberale (perlomeno in potenza), strutturalmente transfrontaliera e paladina di valori cosmopolitici e umanitari, da una parte, e forze nazionali foriere di conflitti e chiusure in nome della difesa della propria sovranità, dall'altra.** In effetti, le forme contemporanee del governo delle migrazioni e del controllo dei confini in Europa possono essere viste in maniera altrettanto ragionevole come costitutive di un processo di europeizzazione basato sul desiderio diffuso di **inquadrare gli arrivi alle frontiere continentali come un fatto "eccezionale" da gestire in modo che in futuro essi non tornino a turbare la "normalità", implicitamente intesa come sostanziale isolamento da flussi di questo tipo** (Stierl, 2020). Iniziative come il progetto – finora fallito – di trasformare l'agenzia Frontex in una forza di polizia di confine europea, come pure le operazioni militari *anti-smuggling* condotte nel Mediterraneo, raccontano di un'Unione ben lungi dal ricoprire il ruolo di difensore dei principi etici cosmopolitici di fronte a comportamenti xenofobi di paesi membri e di attori politici "sovranisti". Quali che siano i rapporti con i valori formalmente propugnati – rapporti segnati da frustrata incapacità di darvi seguito, oppure da aperta ipocrisia – l'Unione si è dimostrata a tutti gli effetti un efficace agente di securizzazione dei movimenti umani (Dover, 2008).

È dunque ancor più singolare come, alimentando l'immagine di sé in quanto attore virtuoso e tollerante, l'UE abbia finito addirittura col dare adito alla visione proposta dagli attori (nazionali) sovranisti, che la identificano come un soggetto meramente tecnocratico che consente il dilagare di un tale rischio per la sicurezza, il benessere e la coesione nazionali, permettendo ai migranti non solo di entrare e circolare in Europa, ma anche di rivendicare bisogni e accampare diritti (Amin, 2017). Se non fosse per le conseguenze tragiche che esso comporta sulla vita di soggetti già estremamente vulnerabili, il paradosso suonerebbe addirittura ironico, visto come l'immagine benevola e cosmopolita dell'Unione è diventata il miglior referente polemico di soggetti che si sono identificati come gli autentici "patrioti europei" – si pensi al caso emblematico del primo ministro ungherese Orban o dell'ex ministro degli Interni italiano Salvini – perché disposti a prendere le misure draconiane necessarie a difendere i "veri" interessi della popolazione europea.

Data questa complessità di ruoli e immagini, è opportuno presentare in maggior dettaglio il complesso sistema europeo di *governance* delle politiche dell'immigrazione, in modo da **individuare le effettive competenze dell'UE in quest'ambito di autorità, tenendo conto del continuo feedback che queste producono rispetto alle politiche delle migrazioni dei paesi membri e associati, a ulteriore smentita dell'immagine dell'UE come "luogo esterno" rispetto ai contesti nazionali** (Geddes, 2001).

## 2. La *governance* della politica della migrazione e dell'asilo dell'UE

Il notevole livello d'integrazione regionale evidenziato poco sopra è ben lungi dall'essere uniforme rispetto alle singole dimensioni della politica delle migrazioni (per ragioni umanitarie e non) dell'UE. Senza dubbio, la *mobilità* umana è stata da sempre al centro del processo d'integrazione europea, come evidenziato dal perseguimento, fin dalla creazione delle Comunità europee, dell'obiettivo di garantire la libera circolazione dei lavoratori all'interno del Mercato unico. Questa "libertà fondamentale" è stata garantita non solo con l'eliminazione delle barriere alla libera circolazione, ma anche con il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e la creazione di cornici per il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio, ed è stata estesa con l'Atto unico europeo del 1987 a tutti i cittadini e alle persone legalmente presenti all'interno dell'Area Schengen. Tale avanzato grado d'integrazione istituzionale si manifesta anche nell'attività di monitoraggio "terza" svolta dalla Corte di giustizia dell'UE – che, fra l'altro, garantisce ai migranti un sistema di ricorsi individuali sconosciuto a qualsiasi altro sistema di *governance* non statale – e dalla Commissione europea.

## 2.1 Commissione europea

Proprio la Commissione indica la gestione della “crisi dei rifugiati” e dei suoi molteplici effetti come lo scopo principale per lo sviluppo di una politica comune della migrazione e dell’asilo. L’intento è di “avvantaggiarsi delle opportunità e affrontare le sfide della maggiore mobilità transfrontaliera”, ovvero, nello specifico: proteggere coloro che hanno bisogno di un riparo; contrastare la migrazione irregolare; salvare vite umane in mare e garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell’UE; garantire la libera circolazione delle persone all’interno dello spazio Schengen; organizzare meglio la migrazione legale; e integrare meglio i cittadini di paesi extra-UE nella società europea. A tal fine, la Commissione si impegna a: garantire che tutti i paesi dell’UE diano piena attuazione al Sistema europeo comune di asilo (CEAS, si veda sotto); ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; lottare contro la tratta di esseri umani e aumentare l’efficacia delle politiche di rimpatrio; proteggere meglio le frontiere esterne, grazie all’aumento dei finanziamenti e al rafforzamento di Frontex; salvaguardare il funzionamento dello spazio Schengen; promuovere l’immigrazione legale delle persone con competenze necessarie ai sistemi socio-economici europei; intensificare la cooperazione con i paesi extra-UE per agevolare il rimpatrio degli immigrati irregolari.

La Direzione Generale (DG) per la Migrazione e gli Affari interni è responsabile per conto della Commissione delle seguenti politiche: migrazione legale e integrazione; migrazione irregolare e rimpatri; il Sistema comune europeo d’asilo; Schengen, confini e visti cui si sommano quelle più prettamente relative agli affari interni, ovvero innovazione e sviluppo industriale nell’ambito della sicurezza; crimine organizzato e *human trafficking*; *cybercrime*; lotta al terrorismo e alla radicalizzazione; cooperazione di polizia; affari internazionali. La presenza di queste competenze apparentemente eterogenee nell’alveo di un’unica DG è un fattore non secondario per rendere conto dell’opera di securitizzazione delle politiche dell’immigrazione da parte dell’Unione, diffusa poi attraverso il processo di europeizzazione anche presso le amministrazioni nazionali. Le politiche comunitarie, infatti, finiscono spesso con l’influenzare gli approcci al governo dei movimenti umani (consapevolmente e/o per effetto della diffusione di pratiche tramite osmosi istituzionale e attraverso la riproduzione di una certa *corporate culture*).

## 2.2 Agenzie

Fra gli altri organi della UE competenti in materia di politica della migrazione vi è ovviamente la già citata Agenzia europea della Guardia di Frontiera e costiera (Frontex), addetta al funzionamento del sistema di controllo e gestione dei confini esterni dell’Area Schengen e dell’UE, istituita nel 2016. Tale attività è svolta gestendo la cooperazione intergovernativa alle frontiere esterne, in prospettiva di una futura ricomprensione delle autorità nazionali competenti per il controllo delle frontiere facenti capo ai paesi membri aderenti allo Spazio

di Schengen. A compensare in qualche misura l'enfasi posta sul controllo delle frontiere rispetto a quello dichiarato dell'accoglienza vi è la presenza nel Consiglio d'Amministrazione di Frontex di rappresentanti non solo dei paesi membri e della Commissione europea ma anche dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Altra agenzia rilevante è l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), creato nel 2010. L'organo supporta l'implementazione del CEAS con un approccio *bottom-up*, raccogliendo e scambiando informazioni sulle *best practices* degli attori coinvolti, redigendo un rapporto annuale sulla situazione dell'asilo nell'UE e definendo orientamenti tecnici al fine di assicurare che le singole richieste d'asilo siano trattate in maniera coerente da tutti i paesi membri. Infine, il Sistema include l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi *Information Technology* su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Eu-LISA), attiva dalla fine del 2012. L'agenzia gestisce una serie di banche dati che garantiscono la sicurezza nell'Area Schengen, in particolare l'European Dactyloscopy (Eurodac), il database europeo delle impronte digitali per i maggiori di quattordici anni che richiedono asilo politico, entrati o soggiornanti irregolarmente nel territorio dell'UE. Il database è finalizzato a stabilire se il richiedente asilo abbia già presentato domanda di protezione presso un altro paese membro (ossia per combattere i cosiddetti "movimenti secondari") oppure se sia transitato illegalmente attraverso un altro paese membro, in violazione del principio di primo contatto. Altro fondamentale strumento elettronico gestito da Eu-LISA è il Sistema informativo dei visti (VIS), banca dati che collega le guardie di frontiera operanti ai confini esterni dell'UE con tutti i consolati dei paesi membri. Tale sistema fornisce alle autorità competenti in materia di visti, frontiere, asilo e migrazione le informazioni fondamentali relative ai richiedenti un visto Schengen<sup>2</sup>, consentendo, nel contempo, di individuare cittadini di paesi terzi che potrebbero rappresentare un rischio in termini di sicurezza. Eu-LISA gestisce inoltre il Sistema informativo Schengen di seconda generazione (SIS II), che permette alle autorità nazionali di polizia, giudiziarie e amministrative di eseguire controlli specifici condividendo dati pertinenti, segnalazioni di persone (ricercate per l'arresto, scomparse, ricercate per presenziare a un procedimento giudiziario, ai fini di un controllo discreto o specifico, o cittadini di paesi terzi oggetto di una misura di rifiuto di ingresso o di soggiorno nell'Area Schengen) e segnalazioni di oggetti (veicoli, documenti di viaggio, carte di credito, a fini di sequestro o di prova in un procedimento penale, oppure di un controllo). L'agenzia è inoltre impegnata nel coordinamento dello sviluppo di una serie di altri sistemi, tra cui l'Entry-Exit (EES) – un sistema automatizzato per la registrazione di viaggiatori provenienti da paesi terzi titolari di visti Schengen o esenzioni particolari – e il sistema di pre-registrazione dei viaggiatori (ETIAS).

<sup>2</sup> Il visto Schengen è un visto di permanenza breve che permette al suo titolare a) di circolare e risiedere nell'Area Schengen per non più di novanta giorni distribuiti in un periodo di non più di centottanta giorni (visto di permanenza breve), o b) di passare attraverso le aree di transito internazionale degli aeroporti dei paesi Schengen ([https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/schengen\\_visa\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/schengen_visa_en)).

### 2.3 Sistema comune europeo di asilo (CEAS)

L'attività di questi organi si svolge all'interno di una cornice normativa – il già citato Sistema comune europeo di asilo (CEAS) – creato a partire dal 1999 attraverso una serie d'iniziative legislative fra le quali vi è il *Policy Plan on Asylum* del 2008 che definì i tre pilastri di sviluppo del Sistema: l'aumento del livello di armonizzazione degli standard di protezione attraverso l'allineamento delle legislazioni sull'asilo dei paesi membri; lo sviluppo di una cooperazione a livello pratico efficiente e dotata di risorse adeguate; un incremento del senso di solidarietà fra i paesi dell'Unione e fra questi e i paesi terzi.

Attualmente, **il CEAS si basa su una serie di norme variamente emendate alla luce delle persistenti differenze tra i sistemi di protezione dei diversi paesi, per quanto riguarda sia le misure di accoglienza, sia le percentuali di riconoscimento, sia le procedure di esame delle domande.**

Il Regolamento Dublino III (604/2013) stabilisce quale paese membro debba farsi carico della richiesta di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Il principio generale alla base del regolamento è che qualsiasi domanda di asilo debba essere esaminata da un solo paese membro, fermo restando che ciascuno di essi può decidere di farsi carico di una domanda pur non essendo competente secondo i criteri previsti dal Regolamento. Ciò è avvenuto in occasione della cosiddetta “politica della porta aperta” brevemente perseguita dalle autorità tedesche nel 2015 a favore dei richiedenti asilo provenienti dalle regioni interessate dal conflitto civile in Siria. La determinazione dello Stato competente si basa su criteri che includono la minore età del richiedente, la presenza di familiari e congiunti beneficiari di protezione internazionale, il ricongiungimento per cause umanitarie. Tuttavia, l'aspetto più noto del Regolamento – tuttora al centro delle maggiori polemiche – è l'attribuzione della competenza per l'esame di una domanda al paese in cui il richiedente asilo ha effettuato il primo ingresso nell'Area Schengen (salvo il caso in cui un paese membro non possa essere ritenuto responsabile dell'ingresso irregolare, o quando il richiedente abbia soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale). Gli ultimi emendamenti al Regolamento non hanno affrontato la questione cruciale dell'onere sproporzionato che il sistema impone ai paesi di frontiera maggiormente esposti ai flussi migratori rispetto agli altri, né tantomeno al problema delle condizioni che tale squilibrio strutturale comporta per i migranti in attesa di veder vagliata la propria situazione in vista dell'ottenimento di una qualche forma di protezione internazionale, o eventualmente dell'ordine di rimpatrio. Come denunciato da diverse organizzazioni umanitarie, le condizioni presenti nei punti di raccolta e negli *hotspot* sono spesso al limite dell'accettabilità da un punto di vista sanitario, fino a degenerare in vere e proprie emergenze umanitarie.

D'altro canto, il Regolamento include una definizione relativamente ampia di “familiari” che almeno potenzialmente agevola l'ottenimento della protezione internazionale, specie da parte dei minori, cui la norma destina speciali misure di garanzia, fra le quali l'assistenza di un rappresentante e l'obbligo imposto

al paese presso il quale è stata presentata la domanda di procedere in tempi brevi alla ricerca dei familiari, assicurando che tutta la procedura sia attuata nel rispetto del superiore interesse del minore. È inoltre esplicitata l'impossibilità di trasferire un richiedente verso un paese membro nel quale il migrante rischi di subire un trattamento inumano o degradante, facendo proprio il principio previsto dalla Convenzione dei diritti dell'uomo. Il regolamento chiarisce inoltre il contenuto del diritto all'informazione del richiedente protezione internazionale e introduce il colloquio personale, il cui verbale può essere ottenuto dal richiedente o dal suo rappresentante legale. In questo modo, la norma inquadra i richiedenti asilo non (solo) come destinatari passivi delle iniziative delle autorità, ma anche come soggetti dotati di *agency*. Perlomeno in linea di principio, stabilendo tale valore, l'Unione pone un limite alla tendenza delle politiche d'asilo – e del diritto internazionale in generale – a inquadrare i richiedenti protezione internazionale in termini che sfociano nel paternalismo, quantomeno nella misura in cui esse attribuiscono ai migranti obiettivi, criteri morali e visioni del mondo ritenuti acriticamente “oggettivi”, e naturalmente condivisi(bili) da qualsiasi essere umano che si trovi in determinate condizioni di vita. Seppur mossa da intenzioni benevole, una tale impostazione esclude il punto di vista – individuale e collettivo – dei richiedenti asilo, come pure quello della popolazione autoctona che si trova in effettivo contatto con essi (Eriksen, 2016). Peraltro, la questione è in buona misura solo di principio poiché, nella pratica (ma anche per esplicita previsione contenuta nel dettato della norma), le garanzie offerte ai richiedenti asilo sono finalizzate ad agevolare l'applicazione del regolamento.

Altra norma fondamentale del Sistema comune europeo d'asilo è il Regolamento Eurodac (603/2013), che rende obbligatorio il rilevamento tempestivo delle impronte digitali di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a quattordici anni. Il Regolamento dispone la conservazione per dieci anni di suddetti dati, a meno che il richiedente non acquisisca la cittadinanza di un paese membro. Inoltre, il Regolamento Eurodac obbliga gli stati alla rilevazione delle impronte digitali di tutti i cittadini di paesi terzi o apolidi di età non inferiore a quattordici anni che siano fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera esterna, in provenienza da un paese terzo e che non siano stati respinti. Anche in questo caso i dati sono conservati, ma per soli diciotto mesi, salvo che all'interessato sia rilasciato prima della scadenza un titolo di soggiorno, ovvero che lo stesso abbia lasciato il territorio dell'UE o abbia acquisito la cittadinanza di un paese membro. Il Regolamento offre inoltre la possibilità per le autorità nazionali di trasmettere al sistema centrale i dati relativi alle impronte digitali rilevate a un cittadino di paese terzo o apolide (sempre di età non inferiore a quattordici anni) soggiornante irregolarmente nel loro territorio, al solo fine di stabilire se tale persona abbia precedentemente presentato domanda di protezione internazionale in un altro paese membro. Tali dati non sono conservati nel sistema centrale. Più delicato è il secondo obiettivo perseguito del Regolamento, che consiste nel permettere – a certe condizioni – l'accesso ai dati contenuti nel sistema Eurodac anche alle autorità nazionali di contrasto al terrorismo o ad altri reati gravi (ovvero che danno luogo alla consegna in base

al mandato di arresto europeo) nonché all'ufficio europeo di polizia (Europol), l'agenzia dell'UE finalizzata alla lotta al crimine nel territorio dei paesi membri attraverso la raccolta e lo scambio di informazioni e la facilitazione delle indagini. Una tale facoltà, seppur ragionevole sotto diversi punti di vista, segnala una tendenza all'associazione fra immigrazione irregolare e criminalità.

Altri elementi del Sistema sono la "direttiva procedure" (2013/32/UE) – finalizzata alla definizione di procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale, assicurando condizioni migliori per la presentazione della propria richiesta, nonché maggior protezione a minori e vittime di tortura – e la "direttiva accoglienza" (2013/33/UE), che disciplina la normativa europea relativa all'accoglienza dei richiedenti in attesa del riconoscimento del proprio status, con l'obiettivo dichiarato di procedere con l'armonizzazione e il miglioramento delle condizioni di accoglienza, anche al fine di limitare i movimenti secondari dei richiedenti all'interno dell'UE.

Il CEAS include inoltre la "direttiva rimpatri" (2008/115/CE), disciplinante le norme e le procedure comuni applicabili per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi che soggiorno irregolarmente nei paesi membri. Il fine è, da un lato, porre le basi legislative di una politica di rimpatrio credibile coordinando le legislazioni degli Stati membri e, dall'altro, elaborare norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali. L'altra norma è la "direttiva qualifiche" (2011/95/UE), con la quale si cerca di realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme nazionali relative al riconoscimento e alla protezione internazionale, armonizzando, fra l'altro, il contenuto dello status di protezione sussidiaria a quello dello status di rifugiato. La norma circoscrive significativamente la possibilità di limitare l'accesso ad alcuni diritti ai soli rifugiati, possibilità di cui avevano tuttavia fatto uso effettivo solo pochi paesi membri.

## *2.4 Migrazioni economiche*

Per quanto riguarda invece il governo delle immigrazioni per motivi economici di individui provenienti da paesi terzi, esso non ha mai visto alcun trasferimento sostanziale di competenze a livello sovranazionale (né peraltro vi sono iniziative in questo senso nel regime internazionale di protezione dei rifugiati). Peraltro, anche il semplice coordinamento intergovernativo rimane a livello notevolmente basso. Infatti, esso è limitato in sostanza a direttive sull'ingresso di gruppi specifici come lavoratori altamente qualificati, studenti, ricercatori e lavoratori regionali e sui diritti di lavoratori provenienti da paesi terzi legalmente residenti all'interno dell'Unione. La questione è rilevante anche perché la sostanziale assenza di canali d'accesso regolari per individui privi di qualifiche e competenze particolarmente alte è fra i motivi che maggiormente spingono all'invocazione infondata delle motivazioni umanitarie da parte dei cosiddetti "migranti economici", alimentando così l'utilizzo della figura dei "finti rifugiati" a scopi polemici da parte di forze anti-immigrazione. Si può quindi affermare che, a fronte di un livello di istituzionalizzazione molto elevato del sistema di



*governance* della politica delle migrazioni e del valore nominalmente molto alto attribuito alla mobilità, l'integrazione europea in questo ambito di autorità pare essere stata finalizzata innanzitutto al *controllo* dei flussi umani, come confermato dal Nuovo Patto europeo sulle migrazioni presentato a settembre 2020 dalla Commissione.

### 3. La novità (molto) relativa del Patto sulla migrazione e l'asilo

La preminenza della modalità “emergenziale” in cui l'Unione si trova a operare da almeno dieci anni a questa parte è stata ulteriormente confermata dai tempi di ideazione e presentazione da parte della Commissione europea del suo Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (Commissione europea, 2020). Il documento, che pure era stato preannunciato dalla allora neo-nominata Presidente von der Leyen come nodo fondamentale delle linee guida della sua Commissione, è infatti stato reso pubblico solo dopo il superamento della (prima?) fase parossistica della pandemia di COVID-19, ma anche a pochi giorni dal tremendo incendio che aveva distrutto il campo di Moria, sull'isola greca di Lesbo, dove continuano a vivere in condizioni terribili oltre dodicimila migranti in attesa di riconoscimento del proprio status, e in molti casi del proprio destino. Di fronte all'epitome del sostanziale fallimento delle politiche della migrazione e dell'asilo dell'UE, la Commissione ha cercato di presentare la propria proposta come uno slancio verso un nuovo sistema in grado di gestire la complessità strutturale del fenomeno e la miriade di drammi umani che lo compongono. Tuttavia, al riconoscimento dei limiti del vecchio approccio non paiono corrispondere proposte che possano davvero segnare una soluzione di continuità. Al contrario, **la ratio pare rimanere il controllo delle frontiere e il rafforzamento dei meccanismi volti a prevenirne l'attraversamento, e non solo quello irregolare.** I propositi di una nuova solidarietà nell'accoglienza paiono essere stati soppiantati dall'affinamento di soluzioni che continuano a mirare alla massima riduzione della mobilità umana dal “Sud globale”, implicitamente intesa come circostanza eccezionale. Al di là di considerazioni di opportunità sull'utilizzo di certi toni enfatici, va riconosciuto che la Commissione non poteva che trovarsi ancora una volta costretta ad affrontare uno dei dilemmi più classici dei processi decisionali dell'UE. Una prima opzione consisteva nel “lanciare il cuore oltre l'ostacolo”, facendo leva sulla propria competenza tecnocratica e sulla legittimazione che ne deriva, sperando di superare “d'impeto” le prevedibili opposizioni delle istituzioni intergovernative, e dunque di non incorrere nell'infelice esito del (già di per sé modesto) piano di ricollocamento proposto nel 2015 dalla Commissione Junker. L'alternativa consisteva nel perpetuare i processi decisionali “iperconsensuali” che caratterizzano il sistema politico dell'UE, cercando di anticipare e disinnescare i conflitti inter-istituzionali, creando un clima d'intesa foriero di soluzioni venture (relativamente) più ambiziose (Hix, 2006). In questo senso, la creazione di vincitori e vinti attraverso ipotetiche decisioni a maggioranza è intesa come un pericolo per il raggiungimento di un ragionevole

compromesso. Dati le attuali competenze dell'UE e gli orientamenti politici ostili alle migrazioni tuttora prevalenti in diversi paesi membri, la seconda opzione è parsa la più ragionevole, come dichiarato dallo stesso commissario Schinas (2020). Tuttavia, per ammissione della stessa Commissione, la situazione attuale appare sempre più insostenibile, tanto da un punto di vista etico e umanitario quanto da uno prettamente pragmatico, dato **che il sistema di Dublino continuerà prevedibilmente a sperequare gli oneri economici, amministrativi e di sicurezza dell'accoglienza a sfavore dei paesi maggiormente esposti ai flussi**. Dunque, pur mutando nei suoi elementi, il dilemma politico rimane, perdendo però i tratti della tragedia presenti fra il 2015 e il 2017, e acquisendo invece quelli dell'abiezione e della mediocrità, dato che i livelli degli arrivi attuali sono ormai paragonabili a quelli precedenti la "crisi".

Il piano della Commissione prevede un primo "livello", orientato alla dimensione esterna, consistente soprattutto in accordi con i paesi di origine e di transito dei flussi umani, al fine di perseguire l'intento – dichiarato da molti in maniera spesso strumentale – di aiutare le persone nei loro paesi d'origine, offrendo loro alternative valide agli imprevisti della migrazione. Il "secondo livello" del Patto dovrà invece consistere in un più efficiente sistema di vaglio degli attraversamenti dei confini esterni, con una nuova guardia di frontiera e costiera europea dotata di maggiori risorse: lo scopo sarà quello di orientare, fin dall'ingresso, le diverse "categorie" di migranti verso percorsi appropriati; tale intento peraltro non pone assolutamente in questione la validità dei criteri alla base della differenza convenzionale fra migrazione forzata e non forzata. L'ultimo "livello" include infine l'ormai già noto "meccanismo rigoroso ma giusto (*sic!*) di solidarietà" e l'introduzione di un sistema di "ritorni sponsorizzati". Tale meccanismo permetterà ai paesi contrari al ricollocamento entro i propri confini nazionali dei migranti (che avverrà su base esclusivamente volontaria), o non disposti/non in grado di fornire supporto operativo immediato, l'alternativa di farsi carico del ritorno in patria di coloro che non presenteranno le condizioni necessarie a ottenere alcuna forma di protezione internazionale. L'onere sproporzionato che fino a oggi ha gravato sui paesi in cui un migrante entrava per la prima volta nell'UE, secondo il piano, sarà eliminato attraverso il trasferimento verso i paesi sponsorizzanti i rimpatri "per conto terzi".

Quali che siano le potenzialità e i limiti (di ordine pragmatico ed etico) del piano, esso rimane a oggi un documento dal valore prettamente politico, poiché la sua implementazione dipenderà dall'approvazione del Parlamento e del Consiglio. In quest'ultima istituzione, la decisione verrà presa in base al metodo intergovernativo, che formalmente vede l'applicazione della regola dell'unanimità, ma che nei fatti può contare anche su tecniche di costruzione di *consensus* a opera di membri particolarmente attivi e della Presidenza di turno, creando non solo un clima di fiducia ma anche convincenti *side-payment*. Dato che le novità prefigurate dal Patto pertengono essenzialmente agli strumenti della politica, ma non ai presupposti politici ed etici che la sottendono, al momento il risultato più ambizioso cui il Patto può aspirare è appunto fungere da **"nuovo inizio" di un processo di riforma che richiederà ancora molto impegno e risorse e tempo per mostrare i suoi eventuali frutti**.

## Riferimenti bibliografici

Amin A. (2017), *“Europe through the Looking Glass”*, “European Union and Disunion: Reflections on European Identity”, in Lewis P., Amin A. (ed.), *The British Academy*, London, pp. 90-94.

Bhambra G.K. (2016), *Whither Europe?*, “Interventions”, 18, 2, pp. 187-202.

Codini E., D’Odorico M. (2020), *Verso una nuova solidarietà. Prime osservazioni riguardo al Patto europeo sulla migrazione e l’asilo* [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/verso-una-nuova-solidarieta/>.

Commissione europea (2020), *Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo* [online] testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it).

De Genova N. (2017), *In the Land of the Setting Sun. Reflections on ‘Islamization’ and ‘Patriotic Europeanism’*, “Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies”, vol. 1, n. 2, pp. 1-12.

Di Pascale A. (2020), *Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/nuovo-patto-europeo-su-migrazione-e-asilo-23-9-2020/>.

Dover R. (2008), *Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far*, “European Integration”, vol. 30, n. 1, pp. 113-130.

Eriksen E.O. (2016), *Three Conceptions of Global Political Justice*, “GLOBUS Research Papers”, 1/2016.

Geddes A. (2001), *Asylum in Europe: states, the European Union and the international system*, “Refugee Survey Quarterly”, vol. 20, n. 2, pp. 59-72.

Habermas J. (2001), *La Costellazione postnazionale. La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano.

Hix S. (2006), “The European Union as a polity (i)”, in Jørgensen K.E., Pollack M.A., Rosamond B., *Handbook of european union politics*, SAGE, London, pp. 141-158.

Lavenex S. (2018), *Regional migration governance – building block of global initiatives?*, “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 45, n. 8, pp. 1275-1293.

Morris L. (1997), *Migration and the Nation-State: The Path to a Post-National Europe?*, “The British Journal of Sociology”, vol. 48, n. 2, pp. 192-209.

Schinas M. (2020), *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, [online] testo disponibile in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1736](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736).

Schmidt V.A. (2018), “Ideas and the Rise of Neoliberalism in Europe”, in Cahill D., Cooper M., Konings M., Primrose (ed.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, SAGE, London, pp. 69-81.

Stierl M. (2020), *Reimagining EUrope through the Governance of Migration*, “International Political Sociology”, 0, pp. 1-18.

Van Wolleghem P. (2020), *Riformare Dublino e attivare la solidarietà: gli obiettivi del nuovo Patto UE sulla Migrazione e l'Asilo* [online] testo disponibile in: <https://www.ismu.org/riformare-dublino-e-attivare-la-solidarieta-15-10-2020/>.

Wincott D. (2003), "The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization", in Featherstone K., Radaelli C.M. (ed.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 279-302.