

L'AGENZIA FRONTEX

E L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE¹

Gaetano Armao

Docente di diritto amministrativo nell'Università di Palermo¹

1. Se vi è un settore delle politiche europee nel quale le istituzioni di Bruxelles hanno mostrato incertezze, contraddizioni, divergenze ed opportunismi nazionali esso è proprio quello della migrazione e dell'asilo, divenuti segno di contraddizione di un'Unione incapace di reagire in modo coeso ad un fenomeno che ha assunto e sempre più assume rilevanza umanitaria, sociale, ed economica

Tra il 2015 ed il 2017 l'Unione europea è stata messa a dura prova da una crisi migratoria² senza precedenti offrendo la percezione di aver smarrito il consolidato di

1 Questo lavoro trae spunto dalla relazione introduttiva al Convegno “*La Sfida migratoria in Europa e negli Usa- politiche e modelli d'accoglienza a confronto*” tenutosi ad Agrigento l'8 ed il 9 giugno 2017 presso il Consorzio universitario di Agrigento ed organizzato dall'Università di Palermo, dalla *Stony Brook University* di New York e dalla *Fondazione Migrantes* di Roma. Al testo sono stati apportati alcuni aggiornamenti e le note.

2 Le dinamiche dei flussi migratori verso Italia, Spagna, Grecia Cipro e Malta si è progressivamente ridotto, passando (dati UNHCR-*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati*) dagli oltre 373 mila arrivi del 2016, ai 185 mila del 2017, agli oltre 141 mila del 2018. Secondo i dati in possesso dell'UNHCR, nel 2019, gli sbarchi complessivi nell'UE al 25 agosto 2019 si attestano a oltre 45 mila, di cui più di 4.800 in Italia (il dato diffuso dal Ministero dell'interno, aggiornato al 30 agosto 2019, si attesta a 5.085 persone), circa 23.700 in Grecia, e oltre 15.000 in Spagna (sono oltre mille gli sbarchi Malta e circa 800 a Cipro); a tali dati devono aggiungersi oltre 3.600 arrivi via terra in Spagna e circa 7.600 in Grecia. Secondo l'UNHCR, nel 2019 sono 894 le persone morte o disperse nel Mediterraneo, cfr. https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105644.pdf?_1578311357799.

misure di convergenza e cooperazione risalenti al Consiglio Europeo di Tampere del 1999³.

E non a caso il Presidente della Commissione europea, proprio nel programma presentato all'insediamento, abbia voluto sottolineare l'esigenza di costruire un *Nuovo patto europeo su migrazione e asilo*⁴.

Una nuova politica in questo delicato settore non solo è essenziale, ma risulta addirittura qualificante per l'idea stessa di Unione e per il suo non più rinviabile rilancio, una politica delle migrazioni innovativa e rispettosa dei bisogni dei cittadini europei, ma anche dei diritti umani⁵, che sappia contemperare "*solidarietà interna*" e "*responsabilità*", politiche di accoglienza, ma anche forme di gestione delle frontiere

3 Sul quale si veda *infra*, consultabile in <http://www.giustiziapenaleeuropea.eu/pdf/21.pdf>

4 Discorso della Presidente Ursula von der Leyen di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo, Bruxelles 16 luglio 2019 (https://ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-leyen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo_it) che preveda solidarietà e condivisione degli oneri tra gli Stati membri, cooperazione con i Paesi d'origine e di transito e superando così il precedente Patto del 2008 lo si veda in <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>

5 Sul tema si vedano, nell'ampia dottrina, G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007; P. BENVENUTI, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, L'Aquila, 2008; A. LIBERATI, *La disciplina dell'immigrazione e i diritti degli stranieri*, Padova, 2009; AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2/2011; M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012; A.M. CALAMIA - M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012; M. IMMORDINO - C. CELONE (a cura di), *Diritto degli immigrati e diritto dell'immigrazione*, in *Nuove autonomie*, 2/2013; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; M. MANETTI, *Profili costituzionali in materia di diritto alla cittadinanza degli immigrati*, in *Rass. parl.*, n. 3-2014, 515 e ss.; A. PUGIOTTO, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. Cost.*, 3/2014, 573 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Santarcangelo di Romagna, 2015; F. BARTOLINI, *Stranieri. Procedimenti per l'accoglimento e l'allontanamento*, Milano, 2015; V. MILITELLO, A. SPENA (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Torino, 2015; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, 2016, 1 ss.; E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli immigrati. Profili comparatistici*, Padova, 2016; G. VOSA, *'Cure essenziali'. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 721 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, 41 ss.; S. D'ANTONIO, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2017, 584 e ss.; L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle dinamiche migratorie*, Napoli, 2018; G. ROMEO,

europee, offrendo una risposta compita alle preoccupazioni dei diversi Stati membri, da un lato, completando la riforma del diritto di asilo e dei meccanismi di ricollocamento (temi particolarmente sensibili per i paesi mediterranei); dall'altro, promuovendo il rafforzamento dei confini esterni, avviando una politica sistematica di rimpatri e creando corridoi legali per migranti altamente qualificati (come sollecitato soprattutto dai paesi del nord e dell'est)⁶.

Questo intervento intende fornire taluni spunti sulla crescente rilevanza delle politiche europee sulle migrazioni e le misure nel tempo adottate sino a quelle più recenti, non prive di contraddizioni e che tanto spazio hanno offerto a polemiche sul ruolo delle istituzioni europee nell'affrontare un'emergenza di crescenti proporzioni a partire dagli accordi di *Schengen* del 1985 e dalla creazione di uno spazio unico senza frontiere interne che apre il tema del controllo sulle frontiere esterne dell'UE attribuito alla responsabilità degli Stati frontalieri, i quali, in tal guisa, sono chiamati a svolgere la funzione di tutela dei confini anche nell'interesse degli altri Paesi membri⁷.

2. Com'è noto, gli articoli 77-80 del TFUE costituiscono la base giuridica per la politica comune dell'immigrazione e delle frontiere esterne ed il "*sistema europeo comune di asilo*", la cui regolazione è affidata al Consiglio ed al Parlamento, UE con l'unico limite della competenza degli Stati membri a fissare il numero degli ingressi nel territorio nazionale dei soli migranti economici (ma non dei rifugiati aventi diritto all'asilo o alla protezione internazionale)⁸. In guisa da istituire una chiara correlazione tra libertà interna di circolazione e controlli alle frontiere esterne, con la conseguenza che un'efficiente vigilanza sull'attraversamento delle frontiere esterne, in particolare da parte dei cittadini di paesi terzi, diviene elemento indispensabile per garantire la sicurezza nell'area di libera circolazione e per impedire che soggetti non autorizzati abusino di quella libertà⁹.

Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà, in *Rivista AIC*, 1, 2018; A. DI MURO, L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione*, Torino, 2019; M. MIEDICO, G. ROMEO (a cura di), *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, in www.federalismi.it, 2/2019.

6 Cfr. A. COFELICE, *Verso il "Nuovo patto europeo su migrazione e asilo"*, in <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1464-verso-il-nuovo-patto-europeo-su-migrazione-e-asilo>

7 Sembra utile richiamare sul punto quanto precisato dal Giudice italiano delle leggi secondo il quale: «è incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio», imponendo di contemperare una pluralità di interessi pubblici (la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione), con la conseguenza di valutare anche la «"sostenibilità" socio-economica del fenomeno», così Corte cost., sent. 250 del 2010, cons. dir. 6.2 e 6.3.

8 Per tutti M. BASSANINI, *Immigrazione, banco di prova per l'Unione europea: una proposta*, in https://www.bassanini.it/astrid_bassanini_21_04_17/

9 Così M. SAVINO, *Per una diversa politica dell'Unione in materia di immigrazione e sicurezza*, in E. DE CAPITANI e E. PACIOTTI (a cura di), *Diritti, immigrazione, sicurezza*,

Le politiche europee che rinvengono un nitido riferimento all'art. 77 del TFUE che affida all'UE il compito di sviluppare una politica volta garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne, ma anche ad *"instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne"* con la conseguenza di instaurare una politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata, individuare i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne e le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'UE per un breve periodo, nonché *"qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne"*, pur restando impregiudicata la competenza degli Stati membri, in attuazione del principio di sussidiarietà in senso verticale, la *"delimitazione geografica delle rispettive frontiere, conformemente al diritto internazionale"*¹⁰.

Come si vedrà la rilevanza delle ambizioni sul piano istituzionale ben presto si infrangerà sull'esplosione del fenomeno migratorio, soprattutto nel Mediterraneo¹¹, evidenziando, proprio a partire dalla gestione comune delle frontiere esterne, la contraddittorietà delle politiche europee in materia di immigrazione e la farraginoso formazione di una codecisione.

Va ricordato che risale al 2004 l'istituzione da parte del Consiglio UE della Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX)¹², la quale, mutando l'originaria funzione di semplice coordinamento operativo, dal 2016¹³ diviene Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, organismo per il controllo della migrazione alla gestione delle frontiere e la lotta alla criminalità transfrontaliera con l'introduzione della codecisione

Roma 2017, 38 e ss.

10 Ciò nel più generale contesto che affida all'Unione i compiti di sviluppare *"in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento"* (art. 78, primo comma, TFUE) ed *"una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani"* (art. 79, primo comma TFUE).

11 Su tale profilo S. TORELLI, *Emergenza Mediterraneo e migrazioni: Come può rispondere l'Europa?*, ISPI, 2015, Analysis n 284.

12 Regolamento n 2007/2004 del 26 ottobre 2004, sulla quale si v., nell'ampia dottrina J. JEANDESBOZ, *Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*, in CEPS, *Research Paper No. 11*, 2008; S. TREVISANUT, *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale*, in DUE, 2008, 367 ss.; H. FLAUTRE, F. KELLER, B. LOCHBIHLER (a cura di), *Agence FRONTEX: quelles garanties pour les droits de l'Homme?*, in Parlamento Europeo, 2010, 22 ss.; G. PACCIONE, *La falla del Frontex nel fronteggiare l'immigrazione nel Mediterraneo*, in www.diritto.it, 2013.

13 Giusta il Regolamento (UE) 2016/1624 del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (GU L 251 del 16.9.2016).

delle strategie europee in materia di immigrazione e la verticalizzazione del controllo delle frontiere, che tuttavia non priva gli stati membri dei poteri in materia¹⁴.

La Commissione Europea sostiene che la lotta al traffico di migranti dev'essere condotta attraverso forme di cooperazione con i Paesi terzi¹⁵. Al fine di affrontare i pericoli che i flussi migratori attualmente portano con sé ed attuare tutte le misure di contrasto, ai traffici di migranti, il "Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)" sottolinea l'importanza del ruolo dell'Agenzia Frontex per ciò che attiene la fase di raccolta e di condivisione delle informazioni. In particolare si evidenzia la fondamentale funzione che le informazioni sul traffico di migranti possono svolgere ai fini del contrasto agli stessi¹⁶.

Nell'inquadrare le molteplici e delicate questioni connesse alle politiche europee sull'immigrazione, tuttavia, vorrei ritornare alle radici del progetto europeo ed in particolare risalire al 9 maggio 1950, quando Robert Schuman, nel proporre alla Repubblica federale di Germania e agli altri paesi fondatori la creazione di una comunità di interessi pacifici, precisava: "Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano".

Lo sviluppo dell'Africa ancora non è giunto, e l'Europa non ha svolto uno dei suoi compiti essenziali mirabilmente scolpiti da Schuman e Monnet: lo sviluppo del continente africano. Le migrazioni, almeno quelle che riguardano gran parte del sud-Mediterraneo sono quindi effetto di un fallimento dell'Europa e della sua idea di progresso. Partire da questa consapevolezza, se consente di meglio focalizzare le misure da intraprendere per proseguire l'impegno dei Padri fondatori dell'Europa, impone un approccio al drammatico tema delle migrazioni che tenga conto di tale fallimento, e che, al contempo, consideri le dinamiche demografiche che evidenziano il progressivo spopolamento ed invecchiamento del vecchio continente e l'esigenza di farvi fronte anche attraverso una gestione intelligente del fenomeno migratorio¹⁷.

Questa riflessione intende perlustrare le misure adottate dall'Unione Europea¹⁸ attraverso l'Agenda europea sulla migrazione¹⁹, attuale disciplina in materia di

14 Così G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2016, 82, dello stesso A. si veda, *L'integrazione europea "a due velocità" in materia di immigrazione legale ed illegale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 1098 ss.

15 European Commission memo/08/86, Brussels, 13 Feb 2008

16 Il Piano, inoltre, sostiene utile un ulteriore sviluppo della rete comunitaria di intelligence Africa-Frontex (AFIC), si tratta di una piattaforma per la condivisione di informazioni e per analisi congiunte con i paesi terzi, così come risulta utile sfruttare maggiormente le immagini satellitari, a seguito dell'accordo siglato tra Frontex ed il Centro satellitare SatCen, e rafforzare il monitoraggio della zona prefrontaliera, attraverso strumenti come ad esempio Eurosur.

17 Sul tema il riferimento è a M. LIVI BACCI, *L'Europa ha bisogno di un'immigrazione di massa?*, in *Il mulino*, n. 6-2016, 921 e ss., ma sia consentito richiamare anche il mio contributo *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana attraverso congetture e confutazioni*, Napoli, 2013, 71.

18 In merito si v.C. BOTRUGNO, *Immigrazione ed Unione europea: un excursus storico ragionato*, in *Sociologia del diritto*, 1-2014, 121 e ss.

19 Consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=IT>

migrazione, quale esito di un percorso che ha visto quali tappe fondamentali la costituzione del Gruppo Trevi²⁰ e gli Accordi di Schengen²¹, il vertice di Tampere²², sino al progressivo processo di *comunitarizzazione* delle politiche di sicurezza e di immigrazione nel tentativo di bilanciare la tutela dell'ordine pubblico e sicurezza ed il rispetto dei principi umanitari, e le diverse direttive emanate a livello comunitario proprio con la finalità di disciplinare le forme di soggiorno, anche temporaneo dei migranti, ai quali non può revocarsi in dubbio che vada riconosciuto anche se irregolari la titolarità di diritti sociali fondamentali, alcuni dei quali, come il diritto alla salute, costituzionalmente garantito nel suo "nucleo duro"²³, ma al tempo stesso di tutelare il diritto alla frontiera degli Stati membri²⁴.

20 Il Consiglio Europeo ha istituito il Gruppo TREVI (acronimo di *terrorismo, radicalismo, estremismo e violenza internazionale*) nel dicembre 1975 con il precipuo obiettivo di arginare e contrastare gli atti terroristici attraverso il coordinamento delle diverse forze di polizia degli Stati membri, il primo tentativo di collaborazione tra gli organi investigativi degli Stati europei facenti parte della Comunità Europea. Si trattava tuttavia di un organo della Comunità, ma di un'iniziativa di cooperazione avviata di comune accordo dai governi dei Paesi membri, i cui connotati informali permettevano la salvaguardia degli interessi nazionali.

21 Gli Accordi di Schengen sono stati conclusi nel giugno 1985, il cosiddetto "spazio Schengen" è stato, con il Trattato di Amsterdam, inserito nel quadro giuridico dell'Unione. Lo spazio Schengen è composto da 26 paesi, di cui 22 membri dell'Unione Europea. eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A133020.

Il riferimento normativo in materia è costituito dal regolamento CE n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, recante il codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), che trae spunto dalla Convenzione di applicazione Schengen del 1990. La stesura di un codice legislativo comune viene puntualmente specificata quale componente essenziale della politica comune di gestione delle frontiere esterne definita nella Comunicazione della Commissione UE «*Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea*» del 7 maggio 2002 nel cd. Piano per la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea approvato dal Consiglio il 13 giugno 2002 e dai Consigli Europei di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 e di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003.

Sul sistema di gestione delle frontiere esterne v. per tutti B. NASCIMBENE, *Lo spazio Schengen: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in *L'Italia e Schengen, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive*, in AA.VV., *Atti del Convegno del Comitato di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di Schengen*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, 23 ss.

22 Al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea nell'ottobre del 1999 si è riunito straordinariamente, a Tampere, il Consiglio europeo; obiettivo primario della riunione è stato quello di prevedere un piano per il rafforzamento della politica europea di sicurezza e di difesa.

A Tampere è stato istituito il Sistema europeo comune di asilo (CEAS), per garantire che le decisioni riguardanti il diritto d'asilo vengano prese in modo equo e rapido. La garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblico è infatti subordinata al rispetto dei principi umanitari sanciti dalla Convenzione di Ginevra, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Come può evincersi da uno dei capisaldi delle conclusioni di Tampere: «*L'obiettivo è un'Unione*

3. In tale contesto riveste un ruolo centrale l'istituzione dell'agenzia decentrata Frontex, della quale si potranno delineare sinteticamente struttura, compiti ed il rapporto con le altre agenzie ed organizzazioni, sino all'operazione Triton²⁵.

Non può revocarsi in dubbio che il contrasto alla migrazione irregolare resta uno degli obiettivi e delle priorità della politica europea sulla gestione delle frontiere, in tal senso l'Unione ha emanato due direttive, la direttiva sui rimpatri, 2008/115/CE, e la direttiva 2009/52/CE²⁶. Il Parlamento europeo ed il Consiglio, con il Regolamento (CE) N 767/2008 hanno introdotto il "Sistema di informazione visti"²⁷ (VIS), finalità del sistema è quella di rendere la cooperazione consolare in materia di visti più snella ed agevole; attraverso il VIS è possibile effettuare controlli incrociati in grado di garantire

aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con solidarietà. Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione» (Conclusioni di Tampere, 4° caposaldo, 15-16 ottobre 1999)

A seguito del Consiglio di Tampere, la Commissione ha trasmesso la "Comunicazione su una politica comune in materia di immigrazione illegale" - Bruxelles, 15.11.2001, COM(2001) 672 - all'interno della quale sono stati individuate sei aree in cui risulta necessario porre in essere misure idonee per la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione clandestina, in particolare si tratta di: 1) politiche in materia di visti; 2) infrastrutture per lo scambio di informazioni, cooperazione e coordinamento; 3) gestione delle frontiere; 4) cooperazione di polizia; 5) legislazione sugli stranieri ed il diritto penale; 6) politica di rimpatrio e riammissione.

23 Sul punto si rinvia a M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in www.federalismi.it, 19/2014, della quale si veda anche, *La salute degli immigrati tra "certezze" del diritto e "incertezza della sua effettività"*, in M. IMMORDINO e C. CELONE (a cura di), *Diritto degli immigrati e diritto dell'immigrazione*, cit., 197 e ss.

24 L'articolo 6 del codice frontiere Schengen impone che i compiti relativi alle verifiche di frontiera siano svolti nel pieno rispetto della dignità umana (CGUE, sentenza 17 gennaio 2012, causa C-23/12, Mohamad Zakaria). I controlli devono essere eseguiti in modo tale da non discriminare una persona sulla base del sesso, della razza o dell'origine etnica, della religione o delle convinzioni personali, della disabilità, dell'età o dell'orientamento sessuale. Per i cittadini di paesi terzi che godono dei diritti della libera circolazione (articolo 3 e articolo 7, paragrafo 6) esistono norme più favorevoli. L'Unione Europea ha istituito un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (regolamento (UE) n. 1053/2013). In dottrina si veda per tutti G. CAGGIANO, *op.ult.cit.*, 61 e ss. e, da ultimo, S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Torino, 2019, *passim*.

25 FRONTEX, Operations Division, *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea*, Varsavia, 2014, 3.

26 La prima disciplina l'iter che gli stati membri sono tenuti ad avviare nel momento in cui riscontrano forme di soggiorni irregolari, la seconda, invece, prevede una serie di sanzioni da porre in essere a capo di quei datori di lavoro che impiegano migranti clandestini. L'attenzione

una maggiore sicurezza ed identificare così tutti quei soggetti che non soddisfano le condizioni d'ingresso²⁸.

Nel 2011 la Commissione ha stabilito, con l' *Approccio globale in materia di migrazione e mobilità*²⁹, un quadro generale circa i rapporti tra UE e Stati terzi. L'obiettivo di questo documento è quello di facilitare i rapporti tra Stati dell'Unione e paesi d'origine dei migranti, sia per ciò che attiene all'ammissione di questi ultimi all'interno dei territori comunitari e quindi il rilascio del visto di ingresso, sia per ciò che attiene, invece, alle procedure di rimpatrio in caso di immigrazione irregolare. Con Regolamento (UE) n 1052/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, è stato istituito un Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (*EUROSUR*), con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione operativa tra le autorità nazionali degli Stati membri e *Frontex*³⁰.

L'aumento esponenziale degli sbarchi di immigrati nelle coste degli stati membri dell'Unione ha reso necessaria la revisione della Convenzione di Dublino, un regolamento teso ad individuare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo, siglato per la prima volta nel 1990, modificata poi nel 2003 con il Regolamento (CE) 343/2003, ed in ultimo nel 2013, con il Regolamento (UE) 604/2013, secondo il quale non è possibile, per il richiedente asilo, presentare diverse domande e la domanda dev'essere esaminata dallo Stato in cui il richiedente fa ingresso nell'Unione³¹. Nell'aprile 2015, si è riunito, in via straordinaria, il Consiglio europeo, a seguito dell'ennesima tragedia in mare in cui hanno perso la vita almeno 800 migranti. Questo naufragio ha dato un'ulteriore spinta nell'affrontare la sempre più complessa situazione della migrazione, in particolare sono stati individuati 4 settori di intervento³².

posta da parte dell'Unione, nei confronti delle politiche migratorie, fa risaltare la volontà di quest'ultima di garantire un giusto equilibrio tra integrazione e diritto d'asilo e al contempo contrasto alle forme irregolari di migrazione e tutela del territorio e dei cittadini europei.

27 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A114517>

28 Nel 2009 si conclude il Programma dell'Aia e si avvia il secondo programma, quello di Stoccolma, gli obiettivi posti sono quelli di rafforzare gli aspetti già affrontati dal precedente programma [Eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A110034](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A110034)

29 www.europaparl.europa.eu/atyourservice/IT/displayFtu.html?ftulf=FTU_5.12.3.html

30 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013R1052>.

Grazie alle più moderne tecnologie a partire dal 2013 è stato avviato il progetto *“Frontiere intelligenti”*, attraverso il quale è possibile con un Sistema di registrazione in ingresso/uscita (SEO) porre in essere controlli che certamente garantiscono una maggiore sicurezza alle frontiere europee.

31 L'attuale regolamento di Dublino prevede un meccanismo di allerta rapido al fine di evitare disfunzioni dei sistemi d'asilo; prevede poi il colloquio personale obbligatorio, maggiori tutele in ambito di ricongiungimento familiare e garanzie per i minori; l'obbligo di prestare assistenza legale gratuita. Il regolamento prevede che le uniche motivazioni che possono portare al trattenimento dei migranti sono: il rischio di fuga ed il trattenimento di breve durata. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf, 2014

32 Il rafforzamento della presenza in mare; la lotta contro i trafficanti; la prevenzione dei flussi migratori illegali; il rafforzamento della solidarietà e delle responsabilità interne, la

La Commissione Europea ha inoltre elaborato, il 13 maggio del 2015, un piano di politica dell'immigrazione, si tratta di un' *Agenda europea in materia di migrazione* attraverso la quale si sottolinea l'importanza della gestione del fenomeno migratorio e quindi la priorità che si attribuisce al fenomeno stesso. Le modalità di gestione proposte dalla Commissione sono la riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare, la salvaguardia delle vite umane, il potenziamento delle politiche di integrazione³³. Sulla base dell' *Agenda europea*, il 27 maggio dello stesso anno, è stato proposto un primo pacchetto di proposte per affrontare la crisi migratoria³⁴ ed incentrato sul *meccanismo di ricollocazione*, finalizzato ad assistere l'Italia e la Grecia³⁵.

Per dare esecuzione al piano d'azione contro il traffico di migranti, nel giugno 2015, il Consiglio ha avviato l'operazione navale "EUNAVFOR MED"³⁶, rivolta contro i trafficanti di esseri umani, la cui prima fase consiste nella sorveglianza e nella valutazione delle reti del traffico e della tratta di esseri umani, la seconda fase prevede la ricerca e l'eventuale fermo delle imbarcazioni, la terza fase infine prevede il rendere inutilizzabile l'imbarcazione e la cattura dei trafficanti. Poco dopo la proposta del primo pacchetto, la Commissione europea ne propone un secondo³⁷. Nel febbraio 2016 le conclusioni, sulla crisi migratoria, del Consiglio europeo si concentrano nell'attuazione del "Piano d'Azione UE-Turchia", con il quale si cerca di far fronte alla crisi dei rifugiati conseguente alla situazione in Siria,³⁸ nella fornitura di aiuti umani ai rifugiati; nell'assicurare un'effettiva operatività dei punti di crisi nel miglioramento

solidarietà si esplica nei meccanismi di ricollocazione di emergenza che svolgono la funzione di aiutare gli Stati membri che si trovano in prima linea e che non sono in grado di sopportare il crescente peso dei flussi migratori.

<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>
 33 www.europaparl.europa.eu/atyourservice/IT/displayFtu.html?ftulf=FTU_5.12.3.html

34 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_it.htm

35 La ricollocazione consiste nel trasferire i profughi siriani ed eritrei, bisognosi di protezione internazionale, arrivati in Italia o Grecia, in altri Stati membri dell'Unione, attraverso un meccanismo di equa distribuzione, sul *meccanismo di reinsediamento*, che punta al trasferimento di singole persone sfollate, che si trovano in evidente stato di bisogno di protezione internazionale. Il reinsediamento si avvia a seguito di una proposta dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per il rifugiati, con l'approvazione del paese di reinsediamento, paese in cui ottengono diritto di soggiorno e tutti i diritti che normalmente vengono concessi ai beneficiari di protezione internazionale. Vengono poi declinati il *piano d'azione contro il traffico di migranti* e le *linee guida* per il rilevamento delle impronte digitali.

36 *EUNAVFORMED* è l'acronimo di "Forza Navale Mediterranea dell'Unione Europea" cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/06/22-fac-naval-operation/>

37 Nel quale articola proposte relative alla ricollocazione d'emergenza e alla ricollocazione permanente; un elenco comune europeo relativo ai paesi d'origine sicuri; provvedimenti volti ad affrontare la dimensione esterna della crisi dei rifugiati, un fondo fiduciario per l'Africa <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

38 A partire dal marzo 2016 si sta procedendo al rimpatrio di tutti quei migranti irregolari che dalla Turchia sono approdati nelle isole greche. Tali rimpatri saranno comunque attuati nel rispetto dei diritti dell'UE e dei diritti internazionali.

della gestione delle frontiere esterne³⁹. A questo riguardo va sottolineato che il successo delle politiche migratorie dipende da un'efficace risposta alle cause dei flussi migratori, proprio per questo motivo risulta di primaria importanza riuscire ad instaurare, con i paesi terzi e con i paesi di origine dei migranti, rapporti di collaborazione, ma anche dalla capacità di ridurre i cosiddetti fattori di attrazione, per questo motivo del 2015 il Consiglio si è preoccupato di stilare una *strategia di informazione comune volta a dissuadere i migranti dall'intraprendere viaggi pericolosi e dal ricorrere ai passatori*⁴⁰.

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne è stata istituita proprio per attuare un rafforzamento della sorveglianza sulle frontiere esterne e porre in essere attività come il coordinamento delle operazioni di rimpatrio⁴¹.

Dalla Convenzione di Ginevra⁴² discende l'obbligo, all'art.33, del rispetto del principio di *non-refoulement*, in base al quale nessuno Stato, che ha aderito alla Convenzione, può respingere un rifugiato⁴³ in luoghi che risultino essere pericolosi per la vita o la libertà del rifugiato stesso, per motivi di razza, religione, nazionalità⁴⁴.

39 Successivamente il Consiglio dell'UE, in risposta alle costanti e sempre più forti pressioni migratorie, ha presentato una serie di proposte e lavori finalizzati ad affrontare la crisi migratoria, in particolare ha evidenziato la necessità di prevedere forme di partenariato con i paesi di origine o di transito, al fine di migliorare le operazioni di rimpatrio rapido dei migranti irregolari. Il Consiglio, nel più recente periodo, per cercare di affrontare adeguatamente il fenomeno migratorio e prevenirlo, si è posto come obiettivo quello di comprendere, e quindi in qualche modo riuscire anche a limitare, i motivi che spingono le persone a migrare.

<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

40 Gli sforzi dell'Unione nella risoluzione del fenomeno migratorio sono stati certamente ingenti, ma nonostante ciò la strada risulta essere ancora lunga e tortuosa, e senza dubbio risulta essenziale ed indispensabile l'impegno di tutti gli Stati membri, che spesso, invece, non hanno dato attuazione alla legislazione dell'UE non permettendo così alle politiche sulla migrazione di progredire.

Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/preventing-illegal-migration-flows/>

41 Il "terreno" sul quale la *Frontex* si trova ad operare risulta essere molto delicato; il pericolo di ledere i diritti umanitari, nel corso delle attività svolte dall'Agenzia, risulta assai elevato. Ne deriva che il "*sistema integrato di gestione delle frontiere esterne*" cui fa riferimento il citato art. 77 del TFUE riceve una nuova e più articolata declinazione. Nello svolgere le operazioni, per le quali è stata istituita, l'Agenzia è tenuta a contemperare due aspetti, da un lato il raggiungimento delle missioni e quindi la sorveglianza delle frontiere, il contrasto alle forme di immigrazione clandestina e l'eventuale respingimento dei migranti irregolari, dall'altro è tenuta a svolgere le sue attività nel pieno rispetto dei vincoli giuridici relativi alla tutela dei diritti fondamentali.

42 Adottata il 28 luglio del 1951 ed entrata in vigore il 21 aprile del 1954

43 Giova ricordare che per rifugiato, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra, si intende colui che si trova fuori dal suo paese d'origine e non vuole farvi ritorno, per motivi di razza, religione, politica per timore che dal suo ritorno possa derivarne una minaccia per la sua vita o per la sua libertà.

44 Secondo tale principio, l'Agenzia è tenuta a garantire il rispetto del diritto d'asilo, tranne che non vi siano prove valide che portino a ritenere il rifugiato un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico dello Stato. Il principio di *non-refoulement* viene ribadito anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre del 2000 e modificata nel 2007 a Strasburgo. Il diritto d'asilo e il principio di non

Fase molto delicata, una volta arrivati nel territorio ospitante, è infatti quella dell'identificazione che comporta una sorta di fermo amministrativo ("trattenimento") che consiste in una misura di restrizione della libertà individuale, attuata per motivi di sicurezza, e che sembra infatti stridere con gli artt. 5 e 8⁴⁵ della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (CEDU), motivo per cui per potersi attuare una misura che sia limitativa della libertà personale è necessaria la sussistenza di determinate condizioni previste dalla legge, sarà considerata arbitraria qualsiasi limitazione che non sia stata attuata nel rispetto del principio di legalità. La "detenzione amministrativa" risulta essere una delle misure più criticate in materia di politiche sull'immigrazione, proprio perché fa prevalere l'approccio securitario sui diritti umanitari⁴⁶.

Il legislatore europeo, nel tentativo di bilanciare l'aspetto della sicurezza e dell'ordine pubblico e l'aspetto relativo alla tutela dei diritti fondamentali, ha

respingimento devono essere rispettati in tutte le fasi delle operazioni svolte dall'Agenzia per la gestione delle frontiere, quindi dall'intercettazione delle imbarcazioni, allo sbarco dei soggetti soccorsi e allora loro identificazione.

Convenzione di Ginevra, Art. 33 Divieto d'espulsione e di rinvio al confine:

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.*

45 Su tali profili si rinvia a M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, 2018, 150 e ss.

46 Sul punto v. per tutti C. CELONE, *La "detenzione amministrativa" degli stranieri nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea ed il diritto fondamentale di ogni persona alla libertà ed alla tutela giurisdizionale*, in M. IMMORDINO - C. CELONE (a cura di), *Diritto degli immigrati e diritto dell'immigrazione*, cit., 299, ss, ove ampi riferimenti bibliografici, nonché A. PUGIOTTO, *La galera amministrativa degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3-2014, 573 e ss.

Le misure di sicurezza previste dalle politiche sulla migrazione non devono essere da ostacolo per i soggetti che legalmente cercano di entrare in uno Stato membro o che si trovano in uno stato di vulnerabilità, come viene proprio con la detenzione amministrativa, ma devono essere messe in atto nei confronti di tutte quelle forme di immigrazione clandestina e di criminalità transfrontaliera.

Per gli Stati discende l'obbligo di protezione, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Convenzione di Ginevra, la quale all'art. 31 "Rifugiati in situazione irregolare nel Paese di accoglimento" prevede che: "1. *Gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali, per ingresso o soggiorno irregolare, a quei rifugiati che, provenienti direttamente dal paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata nel senso previsto dall'art. 1, entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed esponano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari.*

2. *Gli Stati contraenti non applicheranno altre restrizioni ai movimenti di questi rifugiati se non quelle necessarie; queste restrizioni verranno applicate solo in attesa che lo status dei rifugiati nel Paese di accoglimento venga regolarizzato o che essi riescano a farsi ammettere in un altro Stato. In vista di quest'ultima ammissione gli Stati contraenti accorderanno a detti rifugiati un periodo di tempo ragionevole e così pure tutte le facilitazioni necessarie.*"

approvato diverse direttive con l'obiettivo di disciplinare le forme di soggiorno di soggetti provenienti da paesi terzi, in modo da garantire loro il rispetto dei diritti fondamentali, e tutelando allo stesso tempo, gli Stati membri⁴⁷.

Obiettivo prioritario della direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 (c.d. direttiva rimpatri) appare quello di prevedere un'armonizzazione ed una disciplina uniforme in materia di rimpatri di tutti quei soggetti che non godono del diritto di soggiornare all'interno dei territori comunitari, garantendo al tempo stesso il rispetto dei diritti fondamentali degli stessi. Secondo il *considerandum* n. 6 la modalità di rimpatrio deve essere attuata in modo equo e trasparente⁴⁸. La procedura di rimpatrio del soggetto extracomunitario si fonda sul requisito dell'irregolarità, il rimpatrio volontario è la regola generale, eccezione costituisce, invece, l'allontanamento coattivo; la misura della detenzione amministrativa, diventa *extrema ratio*, applicabile solo quando il ricorso a misure meno coercitive risulta essere insufficiente⁴⁹.

La volontà di porre in essere una politica efficace in ambito di migrazione ha condotto la Commissione europea, il 23 aprile del 2015,⁵⁰ a stilare un piano d'azione, articolato in 10 punti, attraverso il quale gli Stati membri si sono impegnati nel mettere in atto misure idonee a rafforzare le politiche già esistenti. Questo intento è stato

47 La Direttiva 2003/109/CE, del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; la Direttiva 2003/86/CE, del 22 settembre 2003, relativa al diritto di ricongiungimento familiare; la Direttiva 2003/9/CE, del Consiglio del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; la Direttiva 2004/83/CE, del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e sul contenuto della protezione riconosciuta; la Direttiva Rimpatri 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio UE del 16 dicembre 2008.

48 “Gli stati membri devono, tuttavia, garantire che a detti cittadini siano riservati un trattamento e un livello di protezione non meno favorevoli di quelle previsti da alcune sue disposizioni in materia di misure coercitive, allontanamento, prestazioni sanitarie e trattenimento”.

Sulla complessa tematica di rinvia a L. CORDÌ, *L'espulsione dello straniero. Diritti penale sostanziale e processuale*, Milano, 2011, *passim*.

49 Nonostante la legislazione in materia di tutela dei diritti umani, la collaborazione avviata tra la *Frontex* e l'*Agenzia per i diritti fondamentali* (FRA) e l'*Ufficio europeo di sostegno per l'asilo* (EASO) e l'assunzione, da parte dell'*Agenzia per la gestione delle frontiere esterne*, di un “*responsabile dei diritti fondamentali*” il bilanciamento tra diritti umani ed ordine pubblico e sicurezza risulta ancora una delle note dolenti nelle politiche sulla migrazione e la *Frontex* viene spesso tacciata di porre in essere azioni volte solo a sostenere la visione securitaria senza preoccuparsi della violazione dei diritti umani.

In merito v. S. BEDESSI, F. PICCIONI., *Le nuove norme sull'immigrazione. Libera circolazione dei cittadini comunitari e rimpatri degli stranieri dopo la legge 129/2011*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 115 e ss. e P. FANTOZZI, D. LOPRIENO (a cura di), *Profili multilivello di diritto dei migranti*, Soveria Mannelli, 2014, 31

50 Dichiarazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 “*Special meeting of the European Council*” www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/

ribadito il mese successivo, il 13 maggio 2015, nell' *Agenda europea sulla migrazione*, la cui finalità è prevedere misure, da adottare in modo immediato, per gestire la crisi che negli ultimi anni investe il Mediterraneo⁵¹. Gli interventi di lungo periodo sono stati predisposti, perché, essendo emerse, con i più recenti sviluppi della crisi migratoria nel Mediterraneo, numerose lacune in ambito di politiche migratorie, si è reso necessario attuare nuove e più solide politiche in materia⁵².

La Commissione europea, nell'affrontare la problematica relativa agli ingenti flussi di migranti, ha predisposto, nell' *Agenda europea sulla migrazione* del 13 maggio 2015, la costituzione di "punti di crisi" meglio conosciuti come "hotspot", che altro non sono che delle zone, nelle frontiere esterne, particolarmente pervase dai suddetti flussi.

51 L' *Agenda* pianifica due tipologie di intervento, uno immediato, per dare una risposta rapida e decisa nei confronti del dramma che coinvolge ormai quotidianamente tutto il Mediterraneo, ed uno da attuare in modo graduale. L'intervento *immediato* prevede di: triplicare i mezzi delle operazioni congiunte di *Frontex*; l'intensificazione dei mezzi e delle operazioni ha la principale finalità di salvare un maggior numero di vite umane, oltre che coordinare il lavoro svolto alle frontiere, avviare il metodo basato sugli "hotspot"; aumentare finanziamenti aggiuntivi per gli Stati membri coinvolti in prima linea; raccogliere informazioni in modo centralizzato per contrastare le forme di criminalità organizzata; distaccare funzionari di collegamento europei per la migrazione presso Stati membri occupati in prima linea, avviare un programma di reinsediamento per i migranti con diritto alla protezione internazionale. Per ciò che attiene, invece, all'intervento di *lungo periodo* questo si articola in 4 moduli: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; salvare vite umane e al tempo stesso rafforzare le frontiere esterne; rafforzare le politiche d'asilo; introdurre nuove e più forti politiche in ambito di migrazione legale

52 L'introduzione di puntuali limiti alle forme di migrazione irregolare è uno degli aspetti principali della politica migratoria prevista dall' *Agenda* del 2015. Una concreta azione di contrasto può essere attuata, secondo la Commissione, attraverso lo smantellamento delle organizzazioni criminali locali degli Stati terzi che controllano le rotte e grazie alla collaborazione e alle forme di partenariato con i paesi terzi in cui le stesse organizzazioni sono allocate. Tra le misure di contrasto alla criminalità transfrontaliera, inoltre, la Commissione ha previsto un inasprimento delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che ricorrono all'impiego di migranti irregolari, rendendo l'integrazione nella società di questi ultimi e cercando, invece, di favorire quella dei soggetti in regola con i permessi di soggiorno.

Uno strumento che può rendere più agile e semplice la politica migratoria è senza dubbio l'accordo sulla creazione dei punti di crisi, siglato in data 25 e 26 giugno 2015 dal Consiglio europeo. L'accordo ha stabilito la costituzione degli hotspot e le norme giuridiche e finanziarie ad essi collegate. Nel settembre 2015 è stato presentato, da parte della Commissione, un nuovo pacchetto di misure connesse all' *Agenda europea sulla migrazione*, concernente misure di protezione Internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, misure di ricollocamento in caso di crisi ed infine un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri. A qualche mese di distanza dalla pubblicazione dell' *Agenda sulla migrazione*, la Commissione europea si è espressa in merito ai progressi ottenuti dall'avvio degli interventi predisposti dalla stessa; i risultati risultano ancora essere non del tutto soddisfacenti, anche se si è riscontrato un aumento sostanziale del rilevamento delle impronte digitali e dei dati inseriti all'interno dell'Eurodac : in Grecia dal settembre 2015 al gennaio 2016 si è passati dall'8% al 78% , in Italia dal settembre 2015 al gennaio 2016 si è passati dal 36% all'87% Commissione europea, *Attuazione*

Questo approccio contribuisce anche ad attuare forme di lotta contro il traffico di migranti. Ritroviamo gli *hotspot* quindi in quei territori che costituiscono i maggiori punti di ingresso per l'Unione Europea. Negli ultimi decenni i territori particolarmente soggetti alle pressioni migratorie sono stati ad esempio la Sicilia per quanto riguarda l'Italia⁵³ e Lesbo e Kos per quanto riguarda la Grecia⁵⁴. Usualmente le aree designate per la costituzione degli *hotspot* sono quelle site in prossimità dei luoghi di sbarco⁵⁵.

Obiettivo primario della creazione degli *hotspot* è quello di garantire, agli Stati membri coinvolti in prima linea, un supporto nella gestione dei flussi; il ricorso ai punti di crisi permette una più celere conduzione delle attività di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti che approdano sulle frontiere esterne. Fino a questo momento, sembra che il lavoro degli *hotspot* stia contribuendo ad un maggiore ordine nella gestione degli arrivi e migliorando i tassi di rilevamento e registrazione delle impronte digitali⁵⁶, anche se gli *hotspot* non sono stati immuni dalle numerose critiche⁵⁷.

dell'agenda europea sulla migrazione: i progressi delle azioni prioritarie, Bruxelles, 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_it.htm, Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione: Relazioni della Commissione sui progressi compiuti in Grecia, Italia e nei Balcani occidentali*, Bruxelles, 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-269_it.htm

Appare di tutta evidenza che il numero di persone, che si trovano ad attraversare le frontiere esterne degli Stati membri, risulta essere sempre maggiore rispetto alle capacità degli Stati stessi di effettuare i controlli e di coordinare l'ingresso delle stesse, e la collocazione geografica di Stati come l'Italia e la Grecia, rende appetibili le frontiere delle stesse per moltissimi migranti provenienti dall'Africa, che considerano le frontiere che si affacciano sul mediterraneo come porte d'ingresso nell'Unione Europea.

53 “*La politica migratoria dell'Unione europea*” Dossier n 325 www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/972644/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h11

54 COM(2015) 490 final , allegato della “COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO. “*Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione*”. Bruxelles, 23.09.2015

55 In Italia sono stati previsti in totale 6 hotspots: Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani, Augusta e Taranto (Pozzallo conta 300 posti, è operativo dal 19/01/2016; Porto Empedocle conta 300 posti, Trapani ne conta 400, operativo dal 22/12/2015 e Lampedusa 500, operativo dal 01/10/2015, Taranto 400, operativo dal 29/02/2016). Dei sei punti di crisi previsti però sono attualmente attivi soltanto nei siti di Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto. In Grecia sono stati previsti in totale 5 hotspots: Lesbo, Chios, Lero, Samos e Kos.

56 *On the frontline: the hotspot approach to managing migration* ,2016, 8.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)

57 Gli *hotspot* prevedono, dal punto di vista organizzativo, un organico complesso caratterizzato da team multidisciplinari le cui molteplici figure professionali, che vanno dalle autorità dello Stato membro ove i punti di crisi sono siti, al personale sanitario, alle organizzazioni internazionali e non governative collaborano tra loro in un *trait d'union*. Non possiamo poi non citare il fondamentale ruolo di supporto fornito dalle Agenzie europee, le

Una delle attività fondamentali che deve essere posta in essere, nei confronti dei migranti, una volta varcate le frontiere dell'Unione è l'identificazione. Giusta il Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, ed in particolare degli artt. 9 e 14 gli Stati membri devono immediatamente provvedere all'identificazione, attraverso il rilevamento delle impronte digitali⁵⁸, operazione che ha destato e desta non pochi problemi in fase di attuazione, molte volte infatti le procedure obbligatorie non sono state poste in atto, con conseguente transito di migranti non identificati⁵⁹. Le impronte digitali rilevate, secondo le previsioni del regolamento (CE) N 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, modificato dal regolamento (UE) n 603/2013⁶⁰ del Parlamento e del Consiglio, che ha istituito la banca dati "*European Dactyloscopie*" (EURODAC)⁶¹. Le operazioni di rilevamento delle

quali sono tenute a svolgere attività di tipo complementare. Frontex si occupa altresì del controllo dei documenti. Un'altra attività che vede coinvolta l'Agenzia è il *debriefing*, per poter svolgere la stessa vengono costituiti dei team di *Joint Debriefing (JDTs)*; il *debriefing* consiste in colloqui con i migranti utili per ottenere informazioni non soltanto sui soggetti interrogati ma anche sul *modus operandi* degli scafisti. Frontex contribuisce quindi a stabilire l'effettiva nazionalità dei migranti, evitando così gli eventuali scambi di nazionalità; per rilevare la nazionalità può servirsi della cooperazione con le ambasciate dei paesi di origine. Inoltre l'Agenzia si preoccupa non solo di coordinare ma anche di cofinanziare le attività di rimpatrio verso i paesi di origine

COM (2015) 453 final, Comunicazione della Commissione "*Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio*", eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3°52015DC0453

58 Lo Stato membro procede tempestivamente "*al rilevamento delle impronte digitali di tutte le dita di ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a 14 anni, non appena possibile e in ogni caso entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (UE) n 604/2013, trasmette tali dati al sistema centrale*" (art.9) nonché dei "*cittadini di paesi terzi o apolidi di età non inferiore a 14 anni, che siano fermati dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera in provenienza da un paese terzo e che non siano stati respinti o che rimangano fisicamente nel territorio degli Stati membri e che non siano in stato di custodia, reclusione o trattenimento per tutto il periodo che va dal fermo all'allontanamento sulla base di una decisione di respingimento*" (Art. 14).

59 G. CAGGIANO, *op. ult. cit.*, 237.

60 Le modifiche apportate al regolamento consistono in una maggiore celerità dei tempi di ricezione ed invio dei dati e in una maggiore garanzia della compatibilità del sistema EURODAC con la legislazione in materia di asilo; inoltre, oltre che per finalità connesse all'asilo, la banca dati può essere utilizzata dalle forze di polizia nazionali e dall'Europol per svolgere indagini penali.

61 Si tratta di una banca dati UE, operativa dal 2003, gestita a livello centrale dalla Commissione europea, atta a custodire tutte le impronte digitali rilevate ai richiedenti asilo e ai migranti irregolari, di età non inferiore ai 14 anni, fermati ai valichi di frontiera e che permette di effettuare il controllo incrociato dei dati e quindi verificare se il soggetto sottoposto a controllo ha già presentato domanda di asilo o se è entrato in modo irregolare nell'Ue. Oltre alla valenza di banca dati, l'Euodac ha anche la valenza di "*radicare in un solo Stato membro la competenza per l'esame di una eventuale domanda di asilo. In altre parole, lo Stato membro in questione deve prendersi carico del richiedente, acquisendone l'identità sia trattando la sua eventuale domanda di protezione internazionale.*"

impronte e le successive conservazioni e trasmissioni delle stesse devono avvenire sempre nel rispetto della legalità⁶². I cittadini stranieri che giungono nel territorio italiano in maniera irregolare⁶³ vengono accolti presso i centri per l'immigrazione⁶⁴, dove viene prestata loro assistenza, vengono poi identificati e ove si tratti di richiedenti asilo, vengono avviate le procedure per verificare l'idoneità a ricevere la protezione, per coloro i quali, invece, non sussistano i termini per la richiesta di asilo politico debbono essere avviate le procedure di espulsione e permangono nel territorio italiano per il tempo necessario all'espletamento delle pratiche per l'espulsione, particolarmente complesse per i minori non accompagnati⁶⁵, fenomeno che ha progressivamente assunto proporzioni sempre più rilevanti, anche per le difficoltà di

Si v. in merito Doc. XXII-bis, n°6 Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione ed espulsione nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, marzo 2016, 18. Documenti.camera.it/apps/nuovosito/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=documento&numero=006&doc=intero

62 Una volta usciti dagli hotspot, i migranti possono essere trasferiti in una struttura di accoglienza o, nel caso non abbiano diritto a restare sul territorio nazionale, il Questore potrà emettere nei loro confronti un provvedimento di respingimento o il Prefetto potrà emettere un provvedimento di espulsione; sono emerse però, durante un'intervista con il Dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Palermo, una serie di problematiche per ciò che attiene l'esecuzione di tali provvedimenti; in particolare si riscontrano diverse difficoltà nei rapporti con le autorità diplomatiche che raramente confermano la provenienza di un loro cittadino, rendendo così ineseguibili i provvedimenti di respingimento o di espulsione.

Regolamento (CE) N°2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'EURODAC per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

63 Per una ricostruzione del quadro di riferimento in metrica nell'ordinamento italiano, tra i contributi più recenti, oltre a quelli già richiamati di M. IMMORDINO - C. CELONE (a cura di), *Diritto degli immigrati e diritto dell'immigrazione*, cit., e G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014 si vedano anche L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni, Atti del Seminario di studi, Roma, 12 luglio 2013*, Milano, 2014; M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario: richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, 2016; A. DI MURO, L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione*, Torino, 2017

64 Come noto esistono diversi tipi di centri di immigrazione:

-CPSA, *centri di primo soccorso e accoglienza*: come si può ben intuire dalla stessa denominazione, questa tipologia di centro si rivolge ai soggetti appena arrivati in Italia. Nei CPSA vengono fornite le prime cure mediche, effettuati i fotosegnalamenti e possono essere formulate le richieste di protezione internazionale. Da questi centri vengono poi trasferiti presso le altre tipologie in base alle condizioni dei singoli migranti. I CPSA attualmente si trovano a: Lampedusa (AG), Elmas (CA), Otranto (LE), Pozzallo (RG).

-CDA, *centri di accoglienza*: forniscono al migrante una prima accoglienza per tutta la durata dei controlli che vengono svolti sulla sua persona.

-CARA, *centri di accoglienza per i richiedenti asilo*: come i CDA forniscono una prima accoglienza ma si rivolgono ai migranti irregolari che effettuano richiesta di protezione internazionale. I centri CDA e CARA sono presenti sul territorio nazionale a : Gradisca d'Isonzo

effettivo accertamento dell'età anagrafica in assenza di documentazione, anche quando questi non hanno formalizzato richiesta di asilo⁶⁶.

Non vi è dubbio, tuttavia, che, come ribadito dalla stessa Commissione UE nella Comunicazione sul *Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio* del 9 settembre 2015⁶⁷, se i migranti, senza diritto di protezione internazionale, avessero la consapevolezza di un alto rischio di essere rimpatriati, più difficilmente metterebbero a repentaglio la loro vita e il loro patrimonio. Obiettivo dell'Unione è quindi porre in essere un piano d'azione sul rimpatrio efficace ed attuato nel rispetto dei diritti fondamentali⁶⁸.

(GO), Arcevia(AN), Castelnuovo di Porto (RM), Borgo Mezz'anone (FG), Palese (BA), Restinco (BR), Don Tonino Bello (LE), Loc. S. Anna (CR), Mineo (CT), Pozzallo (RG), Contrada Pian del Lago (CL), Lampedusa (AG), Salina Grande (TP), Elmas (CA).

-CIE, *centri di identificazione ed espulsione*: i CIE accolgono, invece, quei migranti irregolari che non effettuano richiesta di protezione internazionale o che non sono stati ritenuti idonei per ricevere protezione internazionale. In questi centri vengono trattenuti, al fine di evitare la dispersione, per un periodo massimo di 18 mesi, tempo massimo disponibile per effettuare tutte le procedure di identificazione e le successive procedure di espulsione e rimpatrio. I CIE si trovano a Torino, Roma, Bari, Trapani e Caltanissetta.

E' stato poi istituito un *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*, SPRAR, che realizza un sistema di accoglienza integrata. Il sistema è costituito dalla rete degli enti locali, che possono avviare il progetto SPRAR attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie rese disponibili dal Fondo nazionale per le politiche ed i servizi d'asilo. L'accoglienza garantita dagli SPRAR è un'accoglienza diversa rispetto a quella offerta dagli altri centri perché mira all'integrazione. In questi centri vengono accolti tutti quei soggetti che hanno già formalizzato la domanda di asilo ma sono privi di mezzi di sussistenza adeguati. Com'è noto le strutture SPRAR ospitano anche i minori non accompagnati. Infine tra i centri di accoglienza vi sono anche i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), che sono stati istituiti per integrare il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo. I CAS sono nati come centri temporanei e straordinari in quanto appunto l'intento era quello di sopperire nei momenti in cui i centri di accoglienza ordinaria risultavano sovraccarichi, in realtà i CAS col tempo sono divenuti quasi la colonna portante dei centri di accoglienza italiani, così mentre il sistema SPRAR fornisce un numero marginale di accoglienza, i CAS sembrano accogliere il maggior numero di richiedenti asilo.

65 Quello dei minori non accompagnati è uno dei problemi attuali più grande, infatti solo dal gennaio 2016, secondo quanto dichiarato dal Dirigente dell'ufficio immigrazioni della Questura di Palermo sono arrivati a Palermo 800 minori. I numeri sono molto alti e una delle problematiche maggiori consiste nel fatto che non sempre è possibile verificare se si tratti realmente di minori, poiché senza documenti, l'accertamento anagrafico risulta molto complesso.

66 Gli Stati membri non possono opporsi al ricollocamento del richiedente, tranne nei casi in cui vi sono fondati motivi per ritenere che la persona possa arrecare un danno alla sicurezza e all'ordine pubblico dello Stato. Il ricollocamento avviene sulla base di criteri oggettivi, quantificabili e verificabili. Le fasi della *relocation* prevedono: una prima fase di *finger printing* e di applicazione della protezione internazionale, alla quale segue una fase in cui vengono inviate, al paese europeo di delocalizzazione (DubliNet/Vestante) e conseguente approvazione dal parte del paese, ed infine una terza fase in cui viene presa e notificata la decisione e poi

4. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (*Frontex*) - come ricordato - è stata istituita con il regolamento (CE) 2007/2004 sostiene gli Stati Membri dell'UE ed i paesi associati a Schengen nella gestione delle frontiere esterne dell'UE e nella lotta alla criminalità transfrontaliera e per le attività di controllo alle frontiere esterne dell'UE, al fine di “*coordinare la cooperazione operativa attraverso attività di intelligence a livello comunitario per accrescere la sicurezza alle frontiere esterne*”⁶⁹.

L'Agenzia opera attraverso la condivisione di informazioni e competenze con tutti gli Stati Membri dell'UE, nonché con i paesi terzi limitrofi interessati dai flussi migratori e dalla criminalità transfrontaliera, coordina il dispiegamento di guardie di

avviene il trasferimento.

Va osservato che la disciplina dei centri di primo soccorso ed accoglienza risulta essere caratterizzata da molte lacune e inoltre spesso la normativa viene interpretata ed applicata in modo errato; più di una volta i centri di accoglienza hanno finito per trasformarsi in strutture per detenzioni arbitrarie. Al fine di affrontare in modo integrato la crescente dimensione del fenomeno migratorio la Commissione Europea, in attuazione del piano d'azione stabilito dall'Agenda europea sulle migrazioni, ha previsto misure idonee ad offrire un sostegno ad Italia, Grecia ed Ungheria, che si trovano a dover gestire il maggior numero di richieste d'asilo e che consistono nella predisposizione di uno schermo di redistribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri.

Il ricollocamento si applica solo nei confronti dei richiedenti asilo, attualmente le nazionalità dei soggetti che maggiormente hanno beneficiato del ricollocamento sono: Siriani, Eritrei e Iracheni.

Commissione europea, *Solidarietà Europea: un sistema di ricollocazione dei rifugiati*.

67 Per quanto riguarda, invece, le politiche di rimpatrio, la Commissione europea ha evidenziato come uno dei fattori che può contribuire ad una diminuzione delle migrazioni irregolari è la costituzione di un efficiente sistema di rimpatrio. Infatti fino a questo momento uno degli incentivi, per i migranti irregolari, è stato un sistema di rimpatrio mal funzionante che permette agli stessi, una volta entrati nei confini dell'Ue, di muoversi e restare negli Stati UE. Il piano deve prima di tutto promuovere le forme di rimpatrio volontario, che costituisce la forma di rimpatrio preferibile anche a livello di rapporto costi-benefici. Sugli Stati membri ricade l'obbligo di procedere al rimpatrio di tutti quei soggetti che soggiornano in modo irregolare sul territorio, durante lo svolgimento delle pratiche per il rimpatrio e nel caso di pericolo di fuga dei migranti possono ricorrere al trattenimento.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0453>.

68 Anche nelle operazioni di rimpatrio un ruolo fondamentale è rivestito da *Frontex*, la quale è tenuta a fornire, agli Stati membri, assistenza per il rimpatrio dei migranti attraverso ad esempio l'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio o il sostegno nella fase di acquisizione dei documenti di viaggio dei migranti. *Frontex* inoltre è tenuta a facilitare i rapporti e la cooperazione tra Stati membri e paesi terzi. Affinché la politica di rimpatrio possa funzionare correttamente è tuttavia necessario che sia accompagnata da una buona politica di riammissione, per questo motivo l'Ue deve assicurarsi che i paesi partner rispettino gli obblighi internazionali in materia di riammissione.

69 “*Programma di lavoro di Frontex per il 2016*”, 3 in www.frontex.europa.eu.

frontiera e costiere, oltre a imbarcazioni, aerei, autoveicoli da pattuglia e altre attrezzature, nei paesi dell'UE⁷⁰.

Quale Agenzia decentrata *Frontex* va riconosciuta quale organismo europeo, avente personalità giuridica ed indipendente per ciò che attiene le questioni tecniche si compone di due organi, il direttore esecutivo ed il consiglio di amministrazione. Essa, infatti, va ricondotta nel paradigma delle agenzie comunitarie, che si caratterizzano per essere dotate di personalità giuridica e per essere titolari di poter specifici, soddisfano la necessità di regolamentazioni e controlli tecnici e specialistici. Il vantaggio derivante dall'istituzione delle agenzie consiste nel fatto che, essendo appunto specializzate in un particolare settore, riescono a raggiungere maggiori livelli di efficienza rispetto ad altri organismi che si trovano ad operare su più settori⁷¹. Il ruolo svolto da questi organi permette, inoltre, di garantire una certa uniformità, a livello comunitario, nella regolamentazione di determinati settori senza ledere però gli Stati membri in quello che è il sistema di esecuzione decentralizzata⁷².

70 L'istituzione di *Frontex* risulta quindi strettamente connessa all'esigenza di garantire, da un lato, all'interno degli Stati membri, la libertà di circolazione, dall'altro di controllare la stessa libertà, al fine di prevenire o contrastare i traffici illegali. Tra le caratteristiche dell'agenzia va ricordato il profilo multifunzionale, infatti durante le operazioni congiunte, ed in particolare nelle fasi di pattugliamento, i compiti della *Frontex* non si limitano alla lotta all'immigrazione clandestina, ma vengono anche svolte attività finalizzate al contrasto al traffico di stupefacenti, alla pesca illegale e all'inquinamento. Queste attività vengono poste in essere ad esempio a seguito di segnalazioni, o quando, durante un pattugliamento, emergono sospetti su alcune navi mercantili.

Il regolamento è stato successivamente modificato prima dal regolamento (CE) n 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, con il quale è stata prevista la costituzione di squadre di intervento rapide alle frontiere ed è stata modificata la disciplina vigente in materia di competenze degli agenti distaccati; un'ulteriore modifica è stata apportata dal regolamento (UE) n 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ed infine dal regolamento (UE) N 1052/2013, con il quale è stato istituito il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (*Eurosur*).

A due anni dall'istituzione dei centri ad hoc della SCIFA il Consiglio europeo ha quindi avviato una fase esecutiva nella gestione della cooperazione alle frontiere europee esterne attraverso l'istituzione di un'agenzia decentrata che, pur avendo sede direzionale a Varsavia, svolge la sua attività in diversi paesi dell'Unione a seconda delle esigenze del momento. Va segnalato che con l'istituzione della *Frontex*, è stata scelta come sede per un'agenzia esecutiva un paese da poco divenuto membro dell'Unione europea. L'Agenzia pur svolgendo attività di sorveglianza e controllo delle frontiere, non è, però, responsabile in via principale di queste attività che restano infatti sempre di competenza degli Stati membri

71 A. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: un'introduzione critica*, Torino, 2014, 47.

72 La composizione delle agenzie europee prevede la costituzione di tre diversi organi: il consiglio di amministrazione, formato dai rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, è il luogo in cui vengono definite le linee operative dell'agenzia, il direttore generale, nominato dalla Commissione, ha il compito di rappresentare l'Agenzia dinanzi alle istituzioni dell'Unione europea ed è responsabile giuridicamente dell'attività posta in essere dall'Agenzia, uno o più comitati scientifici e tecnici, i quali si occupano di prestare assistenza di

Si tratta di organismi dotati, oltre che, come abbiamo già detto, di personalità giuridica, anche di autonomia organizzativa e finanziaria, che procurano, attraverso pareri e raccomandazioni, assistenza agli Stati membri ed agli enti territoriali⁷³. Pur godendo, quindi di autonomia, non possono dirsi del tutto indipendenti e non sono quindi esenti dai controlli attuati dalla Commissione e dal Consiglio⁷⁴, ai quali le agenzie devono presentare annualmente delle relazioni annuali, e dagli Stati membri e dai giudici europei⁷⁵. Per ciò che attiene gli atti giuridici emanati dalle Agenzie europee, per lo più si tratta di atti non vincolanti, ma non mancano però agenzie che, invece, emanano atti vincolanti sia nei confronti di persone fisiche e giuridiche che nei confronti di autorità nazionali⁷⁶. Il direttore esecutivo è nominato, con la maggioranza di due terzi, dal consiglio di amministrazione tra i candidati che la Commissione ha

tipo tecnico e scientifico per l'Agenzia stessa.

73 Come opportunamente sottolineato da R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, 108 non bisogna pensare che le agenzie europee siano del tutto assimilabili alle agenzie, o "autorità" indipendenti, che molti ordinamenti nazionali, tra cui il nostro, conoscono. Se ad esse le accomuna la funzione regolatoria o esecutiva che sono chiamate a svolgere, sulla base di un'alta qualificazione tecnica, in settori specifici di competenza dell'Unione, non può dirsi altrettanto del carattere di indipendenza, visto che nella struttura gestionale delle agenzie europee sono di regola formalmente rappresentati tanto gli Stati membri che la Commissione europea. Esse rappresentano così nel sistema dell'Unione più l'espressione di un decentramento della funzione amministrativa in capo ad organi tecnici, che una volontà di sottrarre l'esercizio di quella funzione al condizionamento del potere politico

74 Come noto, le "Agenzie europee" si differenziano dalle "Agenzie esecutive" per il più tenue legame organizzativo con l'istituzione sopranazionale e per l'ulteriore funzione di "integrazione amministrativa" G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2011, 85.

75 La creazione delle prime agenzie risale al 1975, anno in cui sono state istituite la "Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro" (EUROFOUND), istituita con Regolamento (CEE) 1365/1975, ed il "Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale" (CEDEFOP) Istituita con Regolamento (CEE) 337/1975 e si tratta per lo più di agenzie finalizzate alla raccolta ed allo scambio di informazioni. Negli anni '90 nuove agenzie sono state istituite, differenziandosi dalle precedenti per essere caratterizzate anche dal ruolo di assistenza e collaborazione da esse rivestite. Fino alla fine degli anni '90, le agenzie sono state istituite attraverso regolamenti del Consiglio che si sono basati sulla c.d. *clausola di flessibilità* dell'art.352 TFUE, che prevede la possibilità, in caso di necessità ed a determinate condizioni, che il Consiglio, su proposta della Commissione possa deliberare un'azione dell'Unione, anche in assenza di un'attribuzione specifica di competenza da parte dei Trattati. Un ulteriore sviluppo delle agenzie si è avuto negli anni 2000, periodo in cui il legislatore europeo ha cominciato a considerare gli atti istitutivi delle agenzie europee come fondati sull'articolo (o gli articoli) del TCE concernenti la materia oggetto dell'attività dell'agenzia da istituire.

Nell'alveo delle agenzie comunitarie si distinguono le:

1) *agenzie esecutive*, istituite, con Regolamento (CE) 58/2003, per soddisfare esigenze temporanee e gestire particolari attività relative ai programmi dell'UE, si tratta di *organismi comunitari, investiti di una missione di servizio pubblico*. Tra le agenzie esecutive ricordiamo: l'agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (CER), l'agenzia esecutiva per la ricerca (REA), l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), l'agenzia

ritenuto opportuno proporre, in ragione di un accertamento incentrato sulla comprovata esperienza in materia di gestione delle frontiere⁷⁷. Il vertice dell’Agenzia si avvale, secondo l’impianto organizzativo, di un Vice Direttore, che svolge le funzioni vicarie⁷⁸. Le risorse finanziarie a disposizione dell’Agenzia derivano, in parte, da sovvenzione comunitaria ed in parte da contributi dei paesi membri anche attraverso la fornitura di attrezzature tecniche e mezzi, nonché dalla retribuzione per i servizi forniti e dai contributi volontari che gli Stati membri forniscono⁷⁹.

La necessità di rafforzare il sistema di gestione delle frontiere, che risulta essere già da anni al centro delle politiche europee, deriva anche dalle tragedie che hanno colpito l’Europa negli ultimi mesi, ricordiamo ad esempio i tragici attentati che hanno visto protagonista Parigi nel novembre 2015. Qualche mese dopo la presentazione del

esecutiva per i consumatori, la salute e la sicurezza alimentare (CHAFEA), l’agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME), l’Agenzia esecutiva per l’innovazione e le reti (INEA).

La Commissione europea può, in caso di necessità, decidere di affidare all’agenzia esecutiva dei compiti attinenti alla realizzazione di un programma comunitario, lasciando quindi all’agenzia un potere discrezionale, seppur limitato, nell’attuazione del programma stesso. La responsabilità delle attività svolte dalle agenzie esecutive ricade sulla Commissione ed una delle maggiori differenze tra agenzia esecutiva ed agenzia decentrata consiste nel fatto che, proprio perché sono strettamente legate alla Commissione, sono site presso la sede della Commissione stessa.

I compiti possono andare dalla gestione dell’intero ciclo del progetto, all’adozione di atti di esecuzione finanziaria circa le entrate e le spese necessarie per l’attuazione del programma, alla raccolta e analisi di informazioni utili per l’esecuzione del progetto. La struttura dell’agenzia esecutiva, disciplinata da un apposito statuto, prevede la presenza di un comitato direttivo, composto da cinque membri selezionati dalla Commissione, e di un direttore, nominato dalla Commissione.

2) *agenzie e gli organismi di Euratom*, organismi istituiti per “*coordinare i programmi nazionali di ricerca nucleare per scopi pacifici, fornire conoscenze, infrastrutture e finanziamenti per l’energia nucleare e garantire un approvvigionamento sufficiente e sicuro di energia nucleare*”;

3) *agenzie per la politica di sicurezza e difesa comune*;

4) *agenzie decentrate*, le quali, istituite a tempo indeterminato e situate nei diversi paesi membri, permettono una migliore cooperazione tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e l’UE e si occupano principalmente di questioni attinenti la salute, la sicurezza, la cultura e l’istruzione dei cittadini dell’Unione. A differenza delle prime nascono come agenzie permanenti ma questo non esclude la possibilità che si configuri uno scioglimento o un accorpamento con altre agenzie. In Italia sono presenti due diverse agenzie decentrate, *l’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, con sede a Parma, e la *Fondazione europea per la formazione (ETF)*, con sede a Torino.

Tra le agenzie decentrate ricordiamo, oltre *Frontex: l’agenzia europea di controllo della pesca (EFCA)*, *l’autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, *l’agenzia europea dell’ambiente (EEA)*, *l’ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)*, *l’agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA)*, *l’agenzia europea per i medicinali (EMA)*, *il centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)*, *l’agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)*, *la fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)*, *il centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP)*, *la fondazione europea per la formazione (ETF)*, *l’agenzia*

pacchetto, il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 12 aprile 2016⁸⁰, riconosce il ruolo svolto da *Frontex* fino a tale momento ma prende atto che, date alcune debolezze, insite nell'Agenzia, che hanno reso meno efficace le sue stesse capacità di intervento⁸¹. Si tratta di un sistema di controllo delle frontiere esterne di stampo più eurocentrico, che funzionerà attraverso la collaborazione tra funzionari dell'agenzia europea e autorità dei paesi membri.⁸²

Un elemento che occorre sottolineare è quello del rispetto, che può dirsi solo parziale, del principio di trasparenza da parte della *Frontex*, la quale rende noti i programmi di lavoro, ma non fornisce allo stesso modo una puntuale descrizione delle operazioni in corso e le informazioni risultano frammentarie e sommarie, come

ferroviaria europea (ERA), l'agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), l'agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM), il comitato di risoluzione unico (SRB), l'agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), l'agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), l'agenzia del GNSS europeo (GSA), l'ufficio europeo di polizia (EUROPOL), l'accademia europea di polizia (CEPOL), l'osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA), l'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (EUROJUST), l'agenzia europea dei diritti fondamentali (FRA), l'istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), il centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (Cdt).

Cfr. B. Marchetti, *L'amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale: atti del seminario di Trento, 12 maggio 2008*, Milano, 2009, 34.

76 L'ingente flusso migratorio, che vede protagonista l'Europa negli ultimi decenni, ha resa necessaria l'introduzione di organismi in grado di gestire le frontiere e di garantire la cooperazione tra gli Stati membri. Nel 1999, proprio in tema di migrazione e sicurezza, il Consiglio Europeo ha cercato di proporre soluzioni che sono poi sfociate nel 2004 nel Regolamento del Consiglio 2007/2004 che ha istituito l'*Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli stati membri della Comunità Europea*, *Frontex*.

77 Il mandato del Direttore esecutivo ha una durata di cinque anni e può essere rinnovato una sola volta, prevede la definizione degli obiettivi strategici della *Frontex*, favorire e garantire una buona cooperazione tra l'Agenzia e gli Stati membri e le loro autorità nazionali, favorire i rapporti tra Stati membri e paesi terzi ed infine mantenere buoni rapporti tra Stati membri e le organizzazioni internazionali al fine della cooperazione.

78 Il consiglio di amministrazione - composto dai rappresentanti dei capi delle autorità di frontiera degli Stati membri che hanno aderito a Schengen, ai quali si aggiungono due membri della Commissione europea - va considerato l'organo di vertice ed ha il precipuo compito di governare e controllare l'attività dell'Agenzia, delibera il bilancio ed adotta il regolamento finanziario. Come ricordato al Consiglio spetta anche la nomina del direttore esecutivo e del vice direttore, ha il compito di redigere la Relazione Generale dell'attività di *Frontex* annuale la quale dev'essere trasmessa alla Commissione, al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e Sociale e alla Corte dei conti; ed è tenuto inoltre ad stilare il Programma annuale di lavoro.

Il Programma di Lavoro è un documento fondamentale in quanto prevede gli obiettivi che si intendono perseguire nel corso dell'anno e viene stilato attraverso un ciclo di pianificazione

altrettanto complesso è risultato ottenere un contatto con l'agenzia per avere ulteriori chiarimenti.

5. L'operazione *Triton*, ferme restando le esigenze di rafforzamento della collaborazione tra le strutture statali e quelle europee, è subentrata alla precedente operazione italiana *Mare nostrum*, invero non ha determinato effetti di contenimento del fenomeno migratorio, fallendo l'obiettivo del controllo del flusso migratorio e attuare attività di contrasto alla migrazione (non indifferente la carente disponibilità di mezzi messi disposizione da alcuni Paesi membri che ha imposto il noleggio di mezzi civili) sia tratta di un'attività ancora in corso di sviluppo (quasi il 40% delle persone messe in salvo, sono state soccorse con il contributo di *Frontex*). Tuttavia per garantire la svolta nella gestione degli sbarchi appare imprescindibile attuare una serie di misure che attengono alla fase antecedente al contrasto ai flussi migratori clandestini, ossia tutte quelle attività che mirano a prevenire le partenze. In tal senso non può che ribadirsi la

istituzionale e in modo tale da essere sottoposto a continue modifiche, seguendo le priorità del momento; gli aspetti principali del programma sono tre:

-è lo strumento che permette al Consiglio di amministrazione di controllare le funzioni di

Frontex;

-è lo strumento che garantisce un alto livello di trasparenza nei confronti non soltanto delle Istituzioni dell'Ue, ma anche nei confronti dei cittadini;

-è lo strumento che permette di adottare le più corrette ed adeguate decisioni finanziarie sulle attività che dovranno essere svolte.

I compiti, all'interno dell'Agenzia, sono distribuiti orizzontalmente tra sei diverse unità : amministrazione; finanza; ricerca e sviluppo; addestramento; analisi dei rischi ed operazioni. Nel dicembre del 2015 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure in ambito di gestione delle frontiere esterne, con il quale ha avanzato la proposta di costituire una nuova guardia di costiera e di frontiera europea.

79 Il bilancio di Frontex per il 2015 è stato pari a 143,3 milioni di euro, nel 2014 a 98 milioni di euro, nel 2013 a 94 milioni di euro. Ufficio Rapporti con l'Unione Europea , *Audizione di Miguel Angelo Nunes Nicolau, Coordinating Officer di Frontex*, 2016, (documentazione per le Commissioni- Audizioni e incontri con rappresentanti dell'UE), n 31 <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/AU031.htm>

80 Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione

81 Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 6 luglio 2016 in vista dell'adozione del regolamento (UE) 2016/... del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE e modifica il regolamento (UE) 2016/399)

82 La nuova Agenzia, approvata con una risoluzione legislativa con 483 voti a favore, ha mutato la struttura così come anche il mandato, le funzioni e le competenze di *Frontex*. Da settembre, le autorità nazionali svolgono le loro attività di gestione giornalmente, ma in caso di emergenza possono ottenere l'aiuto della nuova Agenzia che collabora attraverso l'invio di squadre d'intervento. Le principali novità consistono nel diritto di intervenire di cui godrà la stessa Agenzia, che consiste nella possibilità di intervenire, in situazioni di crisi, nel caso di ritardo o di inadeguatezza dell'attività nazionale di uno Stato membro e che vedrà quindi l'Agenzia sostituirsi alle autorità dello Stato membro; La guardia costiera e di frontiera europea è strutturata con una squadra di riserva rapida composta da 1500 esperti e di un centro di monitoraggio e di analisi dei rischi.

necessità del rafforzamento dei rapporti di cooperazione con i paesi di origine e di transito dei migranti⁸³.

Se sul piano organizzativo risulta accresciuta l'incidenza dell'Unione sulle problematiche determinate dall'incremento dei flussi migratori clandestini verso l'Europa in quella che viene definita la "*visione securitaria*", essa si pone l'obiettivo di contrastare l'immigrazione clandestina quale fonte di pericolo per la stabilità dell'Unione; ingenti flussi di migranti, senza adeguati controlli degli ingressi, possono incidere sull'equilibrio di un paese e facilitare l'immigrazione clandestina, risulta pertanto fondamentale riuscire a creare un sistema di politiche che permetta da una parte l'integrazione dei soggetti provenienti da paesi terzi, legalmente presenti in uno degli Stati membri, e dall'altra parte è altrettanto importante far sentire al sicuro i cittadini dell'Unione e tutelare così le frontiere esterne⁸⁴.

Le tragedie in mare e l'intensificazione degli sbarchi⁸⁵ hanno evidenziato alcune debolezze dell'operazione, motivo per cui la Commissione europea, vista la continua pressione a cui sono sottoposti i territori italiani, ha deciso di procedere al

83 Cfr. nell'ampia dottrina T. SCOVAZZI, *La tutela della vita umana in mare, con particolare riferimento agli immigrati clandestini diretti verso l'Italia*, in *RDI*, 2005, 106 e ss. ; A. CALIGIURI, *Le operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina alle frontiere marittime dell'Unione europea e la tutela dei richiedenti asilo*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, 359 e ss.

84 Per più ampie considerazioni in merito si v. S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2010.

85 Servizio studi del Senato, *Immigrazione: cenni introduttivi*, 2015, n 210 pag 9

potenziamento e alla proroga dell'operazione *Triton*⁸⁶, caratterizzata da una componente marittima e una terrestre⁸⁷.

6. Le politiche sulle migrazioni al livello europeo costituiscono un vero e proprio segno di contraddizione dell'Unione, della capacità di offrire ai cittadini europei le risposte che attendono rispetto ad un tema cruciale del dibattito politico, anche interno agli Stati membri, ed il loro fallimento, ma ancor più l'incapacità di provvederne una radicale riforma (a partire da Dublino, per passare alla direttiva rimpatri)⁸⁸, mette in discussione le fondamenta della costruzione europea.

86 Il 23 aprile 2015 il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, ha convocato il Consiglio europeo straordinario al fine di concordare soluzioni immediate per affrontare la situazione del Mediterraneo. Il Consiglio ha adottato la "Dichiarazione finale del Consiglio europeo straordinario" con la previsione di *un rafforzamento della presenza in mare, potenziando le operazioni dell'UE Triton e Poseidon, per il pattugliamento delle coste e la protezione delle frontiere marittime, triplicando le risorse finanziarie a tale scopo nel 2015 e 2016 e incrementando il numero di mezzi, al fine di aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato Frontex*, cfr. https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/913218/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione3.

Con l'operazione *Triton* si è data risposta alla richiesta di aiuto dell'Italia che più e più volte ha chiesto un intervento dell'Unione. Nel Consiglio di Lussemburgo, il 2 ottobre 2014, è stato redatto un documento finale, da Estonia, Polonia, Germania, Regno Unito, Italia, Finlandia, Francia, Malta, Olanda, Portogallo, Spagna, Austria, Belgio, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, con il quale è stata stabilita la gestione rinforzata delle frontiere esterne, con esplicito riferimento al Mediterraneo centrale, area in cui si ritiene necessario l'avvio dell'operazione congiunta *Triton*. In coincidenza dell'avvio di tale operazione è prevista la conclusione della missione italiana *Mare nostrum*. Il primo novembre 2014 ha inizio così *Triton*, che si differenzia da *Mare nostrum*, prima di tutto per essere un'operazione europea e non italiana, si tratta infatti di una missione messa in atto dall'Agenzia europea delle frontiere.

Gli elementi che differenziano la nuova operazione dalla precedente missione sono diversi, infatti obiettivo primo di *Triton* non è tanto salvare vite in mare quanto salvaguardare e tutelare i confini, naturalmente nei casi di emergenza e necessità vengono attuate operazioni SAR, al contrario nell'operazione *Mare nostrum*, la salvaguardia delle vite umane rappresentava il focus centrale.

La scelta di avviare una missione più improntata alla salvaguardia delle frontiere che alla salvaguardia delle vite umane deriva dalla volontà dell'Unione di evitare che gli interventi di *search and rescue* si trasformino in fattori di attrazione, in *pull factor* per i migranti che, consci della possibilità di ricevere soccorsi, possono essere spinti ad intraprendere il viaggio sulle precarie imbarcazioni. Altre differenze si riscontrano nel budget che è pari a circa 2,9 milioni di euro al mese, ma anche nel raggio d'azione delle due operazioni, *Mare nostrum* aveva infatti un raggio d'azione che si estendeva a ridosso delle coste libiche, mentre ha un raggio d'azione ben più limitato estendendosi soltanto entro 30 miglia dalle coste italiane.

87 La prima ha la finalità di prevenire sbarchi diretti, ovvero l'arrivo dei barconi direttamente sulle coste italiane; la fase marittima quindi prevede il pattugliamento finalizzato all'intercettazione dei migranti, la presa in carico degli stessi e lo sbarco sul territorio italiano

Lungi dal rappresentare la soluzione alle complessità sommariamente descritte l'evoluzione di *Frontex* nella nuova agenzia "*European Border and Coast Guard*", può apportare un significativo miglioramento in tal senso, ha infatti agevolato la cooperazione tra gli Stati membri, attraverso l'armonizzazione delle procedure attuate nel corso delle operazioni ed il coordinamento degli aiuti. Anche se la mancanza di mezzi propri della *Frontex* il che si traduce in un sistema di dipendenza dalle offerte di aiuto degli Stati membri che costituisce un freno alle potenzialità dell'Agenzia stessa.

In questo senso va infine ricordato che il Parlamento europeo 17 aprile 2019 ha adottato la Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune n. 98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) n. 1052/2013

che prevede delle precise modalità di identificazione. E' bene ricordare che, durante le fasi di pattugliamento, sulle navi utilizzate dall'Agenzia, è necessaria la presenza di un Ufficiale di collegamento italiano che svolge l'importante funzione di coordinare le operazioni ed aiutare la *Frontex* ed i suoi esperti nel rispetto della legislazione italiana. Alla componente marittima segue quella terrestre la quale prevede innanzitutto la fase di *screening*, durante la quale esperti dell'Agenzia, coadiuvati da un mediatore culturale, svolgono interviste ai migranti atte ad individuare la nazionalità degli stessi. Le interviste si svolgono attraverso la formulazione di domande su personaggi famosi, cibi tipici, politica e tipici dei paesi di cui il migrante dichiara la nazionalità al fine di verificare se realmente il soggetto proviene da quel paese. I migranti sono sottoposti alle interviste quando non sono in possesso di documenti identificativi e questo accade nella maggior parte dei casi; quella piccola percentuale di migranti che, invece, approda sul territorio italiano con un documento viene ricondotto presso un *Advanced level document officer* (ALDO), il quale si occupa di esaminare l'autenticità dei documenti.

Conclusa la fase identificativa, si avvia la fase di *debriefing*, un incontro volontario ed anonimo che permette agli esperti *Frontex* di raccogliere informazioni fondamentali per l'analisi dei rischi, come ad esempio le rotte seguite dai barconi, i soldi, chiesti dalle organizzazioni criminali, per il viaggio ecc., le dichiarazioni rilasciate dai migranti, nel corso di questa fase, non influiscono né positivamente né negativamente sulla domanda di asilo posta dallo stesso perché fornite appunto in modo anonimo. Durante il *debriefing* possono emergere informazioni che gli esperti dell'Agenzia possono ritenere fondamentali per le autorità locali e in questo caso informano le stesse e le mettono in contatto con il migrante.

Il potenziamento dell'operazione prevede prima di tutto una modifica dell'area di intervento che viene estesa fino a 138 miglia nautiche, rispetto alle 30 miglia previste nella precedente fase; la modifica è attuata in risposta alle nuove tecniche poste in essere nell'ultimo periodo dalle organizzazioni criminali che, mentre in passato organizzavano i barconi in modo tale che potessero raggiungere le coste di Lampedusa, adesso sovraccaricano i barconi e chiamano i soccorsi quando ancora i barconi si trovano a poche miglia dalle coste libiche, in tal modo riescono a far partire più persone, quindi a guadagnare di più, e a far spingere le navi nelle acque libiche. Il potenziamento, inoltre, prevede una bilancia di 18.250.000 euro, 150 milioni di euro erogati all'Italia per il Fondo sicurezza interna per le frontiere e 13,7 milioni di euro in finanziamenti di emergenza per i richiedenti asilo ed i rifugiati.

88 In tal senso, da ultimo, F. ATTINÀ, *Building management in the midst of the crisis: EU up 'against' the migrants*, in *La cittadinanza europea*, 1-2016, 43 e ss.

del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio⁸⁹.

Ma occorre ancor più rafforzare la collaborazione tra i paesi membri, il ruolo dell'Agenzia spesso non viene adeguatamente riconosciuto dalle autorità locali che ospitano le operazioni e, soprattutto, la cooperazione con i Paesi terzi⁹⁰.

L'Europa potrà sopravvivere alle spinte centrifughe e distruttive che l'attraversano e per certi versi la dilanano (a partire dalla c.d. *Brexit*) soltanto offrendo di sé una prospettiva di un'istituzione decidente, capace di comporre le posizioni spesso confliggenti degli Stati membri soltanto ritrovando gli impegni che ne costituiscono le radici e che all'inizio si sono richiamate con le parole di Schuman, offrendo un surplus di efficienza e democrazia.

In attesa della necessaria riforma del Regolamento di Dublino la *Dichiarazione comune di intenti relativa a una procedura di emergenza controllata*⁹¹ adottata a Malta nel settembre 2019 segna un passo avanti significativo nel senso di coniugare l'impegno alla tutela delle frontiere ma anche il rispetto dei diritti umani. Essa sottolinea l'impegno, su base volontaria, per gli Stati membri che vorranno aderirvi, a istituire un meccanismo temporaneo di solidarietà prevedibile ed efficiente, la rotazione di porti di sbarco alternativi e su base volontaria, l'introduzione di un meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo tra Stati membri. Mentre rimane centrale la necessità di monitorare attentamente le rotte migratorie attuali e nuove verso l'Europa, e di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione dell'UE (compresi incentivi positivi e negativi nella politica commerciale, di sviluppo e dei visti) per rendere più efficace la politica di rimpatrio, e potenziando gli sforzi e le risorse per il reinserimento dei migranti rimpatriati.

L'obiettivo rimane chiaro ed imprescindibile, a partire dal rafforzamento dell'Agenzia europea delle guardie costiera e di frontiera nel sostegno agli Stati membri per il controllo delle frontiere e il rimpatrio dei migranti irregolari: costruire una vera politica europea comune in materia di migrazione.

89 Presentata dalla Commissione europea nel settembre del 2018, la proposta di regolamento COM(2018)631 mira a potenziare il sistema della Guardia di frontiera e costiera europea, tra l'altro, dotando *Frontex* di un corpo permanente di 10 mila unità operative abilitate a svolgere compiti che implicano competenze esecutive. Il regolamento rafforza inoltre il mandato dell'Agenzia prevedendo un suo maggior coinvolgimento nel sostegno alle procedure di rimpatrio effettuate dagli Stati membri e nella cooperazione con i Paesi terzi interessati (COM(2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330A(COD)), in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0415_IT.pdf?redirect

90 Sulla necessità di un approccio di *governance* multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati cfr. S. PIATTONI, *The Theory of multi-level governance. Conceptual, empirical and normative challenges*, Oxford, 2010.

91 Sottoscritta da Germania, Francia, Italia, Malta ed alla presenza della Presidenza finlandese del Consiglio dell'UE e della Commissione europea, consultabile in http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/428_30092019a2.pdf