



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA
17 GIUGNO 2020

Le politiche europee in tema di
controlli delle frontiere, asilo e
immigrazione, a dieci anni dal Trattato
di Lisbona

di Cristina Bertolino

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Le politiche europee in tema di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione, a dieci anni dal Trattato di Lisbona *

di Cristina Bertolino

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il saggio intende riflettere, in occasione del decennale del Trattato di Lisbona, sulle politiche europee in tema di controlli alle frontiere, di asilo e di immigrazione. In particolare, dopo l'analisi della disciplina prevista nei Trattati e nel diritto derivato europeo rispetto ai diversi ambiti considerati, se ne esamina la complessiva tenuta in relazione alla crisi migratoria che ha interessato l'Europa in quest'ultimo quinquennio e i possibili sviluppi futuri dell'Unione.

Abstract [En]: The essay intends to reflect, on the occasion of the tenth anniversary of the Lisbon Treaty, on European policies on border controls, asylum and immigration. In particular, after the analysis of the discipline envisaged in the Treaties and in European secondary legislation refers to the various areas considered, its overall strength is examined in relation to the migrant crisis that has affected Europe over the past five years and the possible future developments of EU.

Sommario: 1. Il travagliato cammino verso il Trattato di Lisbona. 2. Il c.d. “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e la gestione delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea. 3. Le politiche europee in materia di asilo e di immigrazione. 4. La crisi migratoria dell'Europa e i suoi sviluppi rispetto alla tenuta dell'Unione. 5. Quale futuro attende l'Unione Europea?

1. Il travagliato cammino verso il Trattato di Lisbona

Per comprendere pienamente l'importanza, per il processo di integrazione europea e per l'ambito qui di analisi, del Trattato di Lisbona – il cui decennale è stato il 1° dicembre 2019 – è opportuno ripercorrere, sia pure in rapida sintesi, le fasi salienti della sua entrata in vigore. Quest'ultima si è infatti realizzata dopo un “tormentato” progetto normativo di riforma dell'Unione europea, iniziato nel 2001¹ e che ha subito un rilevante periodo di “stallo”² a seguito della bocciatura del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, con i referendum svolti in Francia il 29 maggio 2005, e nei Paesi Bassi il 1° giugno. Poiché nel frattempo il Trattato era stato ratificato da parte di altri Stati membri, era evidente il rischio che si ponesse

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001 predispose infatti la Convenzione sul futuro dell'Europa.

² Una vera e propria *impasse*, definita più diplomaticamente dai Capi di Stato e di Governo del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 giugno 2005 come un «periodo di riflessione comune» da protrarsi sino al 2007 e intesa a esaminare eventuali soluzioni alternative (Dichiarazione del 18 giugno 2005 dei Capi di Stato e di governo sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, a conclusione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005, SN 117/05).

in essere una crisi istituzionale nell'Unione³, rispetto alla quale gli interventi e le proposte intesi a superarla e a “fare salve” le innovazioni istituzionali previste furono numerosi. Meritano ad esempio di essere ricordati, quali passaggi essenziali, la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007⁴ e le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo nel 2006 e nel giugno 2007⁵.

Per addivenire a una composizione delle differenti posizioni nazionali si dovette dunque raggiungere un compromesso. Il 23 giugno 2007 si decise così, in seno al Consiglio europeo, di “abbandonare” il Trattato di Costituzione per l'Europa, il quale avrebbe dovuto sostituire, unificandoli, sia il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea che il Trattato sulla Comunità Europea, e di limitarsi alla loro revisione, mantenendo tuttavia il più possibile intatta la sostanza del Trattato costituzionale, specie per portare a regime il processo di allargamento a Est dell'Europa. Si è provveduto a tutto ciò con un nuovo Trattato, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, disponendone l'entrata in vigore, come già ricordato, il 1° dicembre 2009. Occorre invero evidenziare come anche in questo pur breve lasso di tempo, nonostante la ratifica parlamentare incoraggiante di 2/3 degli Stati membri, un altro referendum popolare, quello irlandese del 13 giugno 2008, osteggiò la ratifica del Trattato, riportando sulla scena europea posizioni euroscettiche e nazionaliste⁶, che ci si era forse illusi di avere sedato con il nuovo testo. Questo ulteriore ostacolo rese infatti più complesso il cammino annunciatosi negli anni precedenti già abbastanza impervio e determinò la necessità di compiere deroghe e raggiungere compromessi⁷, i quali, da un lato consentirono di giungere definitivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ma dall'altro determinarono l'apposizione di

³ Solo 18 Stati membri (tra cui l'Italia, con L. 2 agosto 2008, n. 130, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 8 agosto 2008) su 27 Stati membri, provvidero infatti alla ratifica della c.d. Costituzione europea. Il 6 giugno del 2005 anche il Regno Unito decise di sospendere il processo di ratifica a tempo indefinito e altri Stati membri non mancarono di evidenziare l'esistenza di diversi ostacoli alla ratifica.

⁴ La Dichiarazione di Berlino, in occasione del 50° anniversario del Trattato di Roma, era stata infatti concepita con l'auspicio di riuscire a ottenere il consenso in relazione all'approvazione della Costituzione per l'Europa. In realtà il testo della Dichiarazione non menzionava esplicitamente quest'ultima, ma faceva riferimento al «raggiungimento di una base comune», necessaria per le successive elezioni europee del 2009. Tale Dichiarazione, pur non conducendo, come noto, al pieno consenso sulla Costituzione, è stata comunque determinante per l'adesione al Trattato di Lisbona.

⁵ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2006, sulle prossime iniziative per il periodo di riflessione e analisi sul futuro dell'Europa; Risoluzione del Parlamento europeo del 4 dicembre 2006, sugli aspetti istituzionali della capacità dell'Unione europea di integrare nuovi Stati membri; Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2007 sul tracciato per il processo costituzionale dell'Unione.

⁶ Si tratta, in particolare, della sospensione dalla ratifica del Trattato da parte del Presidente della Repubblica ceca, con contestuale richiesta alla Corte costituzionale di verificarne la compatibilità con la Costituzione; dell'uguale sospensione da parte della Polonia, in attesa dell'esito del referendum irlandese; della richiesta al *Bundesverfassungsgericht*, da parte di alcuni parlamentari della sinistra radicale, di verificare la costituzionalità del Trattato (cui seguì la nota sentenza *Lissabon Urteil*, BVerfG, 2 BvE 2/08 del 30.6.2009).

⁷ A titolo esemplificativo, il Consiglio europeo concordò con l'Irlanda l'indizione di un secondo referendum, “scendendo a patti” rispetto alla composizione della Commissione, alla salvaguardia della neutralità irlandese, al riconoscimento della sovranità irlandese per quanto concerne la politica fiscale e la non ingerenza europea in materia di diritto alla vita, di educazione e di famiglia. Al tempo stesso si accordò a Regno Unito, Polonia e Repubblica ceca (peraltro ai primi due sin da principio, mentre alla Repubblica ceca in seguito alla sua reazione al referendum irlandese), una deroga per quanto concerne il valore giuridico vincolante della Carta dei diritti fondamentali di Nizza.

un ulteriore tassello – senza dubbio importante – al complesso processo di integrazione europea. Quest’ultimo non si pose tuttavia in perfetta armonia all’interno del sistema europeo complessivo, perché già in origine risultato “viziato” e “traballante”, determinando inoltre, a cascata, immediati e seri problemi rispetto al funzionamento delle istituzioni europee e nella gestione delle relative politiche.

Gli innumerevoli Protocolli allegati al Trattato di Lisbona e le altrettanto meticolose Dichiarazioni finali possono infatti essere letti sotto una duplice e differente lente: per un verso, come testimonianza del fatto che le posizioni nazionali e, già allora, sovraniste, ostili al processo di integrazione, hanno avuto la meglio rispetto a un progetto politico comune europeo e hanno rafforzato il metodo intergovernativo, indebolendo quello comunitario⁸; per un altro, quale segno evidente di una condivisione della maggioranza degli Stati membri sull’impianto e sul funzionamento complessivo dell’Unione e al contempo della volontà di non “lasciarne indietro” qualcuno, acconsentendo a deroghe e a una Unione a diverse velocità o a geometria variabile, pur di assicurare, appunto, l’unità.

La chiave di lettura più corretta, probabilmente, è *in medio*. Ciò non toglie, tuttavia, che le problematiche emerse in sede di adesione al Trattato di Lisbona non solo non hanno trovato soluzione a dieci anni dalla sua entrata in vigore, ma, come si dirà *infra*, si sono acuite e hanno provocato una profonda crisi dell’Unione europea.

2. Il c.d. “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e la gestione delle frontiere interne ed esterne dell’Unione europea

Abbandonato il progetto costituente europeo, con il Trattato di Lisbona si è dunque confermato l’impianto del Trattato sull’Unione europea (TUE), il quale contiene i principi informatori e le norme comuni del sistema dell’Unione e le disposizioni relative alla PESC/PSDC⁹, affiancato inoltre dal Trattato che istituisce la Comunità europea, divenuto in tal modo il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), destinato a disciplinare le politiche settoriali – fatta eccezione per le due appena richiamate – e a prevedere disposizioni di dettaglio relative alle istituzioni e alle procedure¹⁰.

⁸ Aderisce convintamente a questa lettura, *ex multis*, G. AMATO, *Il Trattato di Lisbona e le prospettive per l’Europa del XXI secolo*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, pp. 441 ss., il quale evidenzia come mai prima di allora «il numero di quelli che esprimono sfiducia nei confronti dell’integrazione e sottolineano la perdurante difesa delle prerogative nazionali ha raggiunto» un tale livello. L’A. osserva, inoltre, come gli Stati mai «sono stati così prolissi, così puntigliosi, così protervi nel farlo».

⁹ Gli acronimi, come noto, stanno per Politica Estera e di Sicurezza Comune e Politica di Difesa e Sicurezza Comune. In relazione a questi settori, tutte le innovazioni già previste dal Trattato costituzionale sono state riprese, con la previsione di una possibile «cooperazione strutturata permanente». L’istituzione di una Presidenza stabile del Consiglio europeo e di un Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, così come la personalità giuridica unica dell’Unione e la creazione del Servizio europeo per l’Azione esterna sono inoltre state introdotte per provare a rendere l’Unione europea più presente, coesa ed efficace sulla scena internazionale.

¹⁰ Cfr. la versione consolidata dei due Trattati in *GUCE* n. C 115 del 9 maggio 2008.

Per quanto concerne, più nello specifico, le innovazioni alle politiche europee, il Trattato di Lisbona è particolarmente rilevante rispetto al c.d. *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (SLSG)¹¹.

L'istituzione di tale spazio è menzionata sin dal Preambolo del TUE, nonché all'art. 3 che, in apertura, definisce le finalità e gli obiettivi dell'Unione europea. Questi devono essere comuni e trasversali a tutte le politiche e azioni europee e costituiscono non solo il fondamento per l'interpretazione dell'intero impianto dell'Unione, ma anche un limite per gli Stati membri, i quali debbono astenersi, *ex art. 4, par. 3* – e sulla base del principio di leale cooperazione – dall'adottare misure che possano metterne in pericolo la realizzazione.

L'art. 3, par. 2, concepisce nello specifico lo SLSG come funzionale alla libera circolazione dei cittadini e può agevolmente dedursene la priorità rispetto alla creazione stessa del mercato interno¹². In realtà, tale spazio era già presente nel Trattato *ante* Lisbona, ma in quest'ultima sede si è introdotta la significativa precisazione – soprattutto in relazione all'ultimo quinquennio – relativa all'assenza di frontiere interne¹³. Tale obiettivo viene poi enunciato e declinato più nello specifico nel Titolo V del TFUE e attraverso l'*acquis* di Schengen¹⁴.

¹¹ Sul tema, tra i molti, G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 335 ss.; M. CREMONA – J. MONAR – S. POLI, *The External Dimension of the European Union's area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011; U. DRAETTA – N. PARISI – D. RINOLDI, *Lo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007; D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA – N. PARISI (a cura di), *Elementi di Diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 2010, pp. 5 ss.; A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Torino, 2010, pp. 64 ss.; M. MAES – C. FOGLETS P. DE BRUYCKER (a cura di), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011; B. NASCIBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4/2011, pp. 13 ss.; D. ACOSTA ARCARAZO – C.C. MURPHY (a cura di), *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, Oxford, 2014.

¹² Sul punto cfr. P. CRAIG, *The Lisbon Treaty. Law, politics and treaty reform*, Oxford-New York, 2010, p. 312, il quale pone in evidenza come la creazione dello SLSG sia l'obiettivo più importante tra quelli previsti dal Trattato di Lisbona.

¹³ L'abolizione dei controlli alle frontiere interne era già prevista nel Libro bianco sull'instaurazione del mercato interno, poi trasposto nell'Atto unico europeo. In assenza tuttavia di una politica comune rispetto al controllo delle frontiere esterne, dell'immigrazione e dell'asilo, tale disposizione non era stata in grado di produrre effetti. Solo con gli accordi di Schengen si poté infatti realizzare un effettivo mercato interno nel quale fosse garantita la libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali.

¹⁴ Cfr. Protocollo n. 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea. Si sottolinea inoltre come, anche prima della Brexit, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipavano a questo settore dell'*acquis* di Schengen (Protocollo n. 21), a meno che non decidessero volontariamente di aderire alle singole misure via via adottate. La Danimarca, invece, pur vincolata agli accordi, può di volta in volta decidere se accettare o non gli atti che ne danno attuazione (Protocollo n. 22).

I successivi artt. 52 TUE e 355 TFUE fissano inoltre l'ambito di applicazione territoriale dei Trattati, corrispondente, salvo limitate eccezioni¹⁵, al territorio degli Stati membri, che viene così a costituire, in senso peraltro «atecnico»¹⁶, il territorio dell'Unione.

Rispetto ai diversi settori in cui si sviluppa lo SLSG, in questa sede è in particolare interessante il controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione. In base all'art. 67, par. 2, TFUE, che ne enuncia le disposizioni generali, l'Unione europea dovrebbe infatti sviluppare in questi ambiti una «politica comune», «fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di Paesi terzi». Il principio di solidarietà viene poi richiamato e sviluppato più ampiamente all'art. 80 TFUE, il quale prevede per questi settori una «equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario». Quanto ai controlli delle frontiere, il par. 1 dell'art. 77 TFUE pone ad obiettivo dell'Unione l'eliminazione per quanto concerne le frontiere interne, a prescindere dalla nazionalità delle persone, e il loro spostamento e rafforzamento rispetto alle frontiere esterne, che devono essere sorvegliate efficacemente e diventare oggetto di un sistema integrato di gestione¹⁷, volto a evitare l'attraversamento non autorizzato e a contrastare la criminalità transnazionale e l'immigrazione irregolare. Per la realizzazione di tali obiettivi il Trattato di Lisbona ha inoltre sostituito alla procedura di codecisione la procedura legislativa ordinaria¹⁸.

¹⁵ Trattasi di ambiti territoriali e geografici che, pur appartenendo al territorio degli Stati membri, presentano specifiche condizioni economiche, giuridiche e geografiche, o che hanno con gli Stati membri particolari relazioni.

¹⁶ Sul punto F. SPITALERI, *Art. 52*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 348; J. GROUX, «Territorialité» et droit communautaire, in *RTDE*, 1/1987, p. 5.

¹⁷ In realtà, la «gestione integrata delle frontiere» era già presente in una comunicazione del 2002 della Commissione (COM/2002/233). Dando ad essa attuazione, venne istituito, nel 2004, quale elemento della gestione integrata, Frontex (Reg. (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004). Con Frontex si cercò di coordinare le attività degli Stati membri rispetto al controllo delle frontiere esterne dell'Unione, pur permanendo la responsabilità degli Stati interessati rispetto ad esse. In seguito al rilevante flusso migratorio verso l'Europa nel 2014, il Parlamento europeo aveva più volte suggerito (Risoluzione del 2 aprile 2014 sulla revisione intermedia del programma di Stoccolma, GU V 408, del 30.11.2017, p. 8) un rafforzamento del ruolo di Frontex, per riuscire a fronteggiare più efficacemente tale fenomeno. Nel 2016 è stata dunque istituita l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Reg. (UE) n. 2016/1624, incaricata di monitorare le frontiere esterne dell'Unione e, insieme alle autorità nazionali degli Stati, di individuare e affrontare le potenziali minacce per la sicurezza. È inoltre previsto un sostegno rafforzato per quanto concerne il rimpatrio dei migranti verso i loro Paesi d'origine. L'Agenzia è stata ulteriormente rafforzata nel proprio mandato e nei propri poteri nel 2019 (Reg. (UE) n. 2019/1896), prevedendo altresì la creazione, entro il 2021, di un corpo permanente della guardia europea di frontiera e costiera.

Sul punto cfr. A. LIGUORI – N. RICCIUTI, *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 6/2012, pp. 539 ss.; F. ZORZI GIUSTINIANI, *Da Frontex alla Guardia di frontiera e costiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in *DPCE*, 2/2017, pp. 523 ss.; M. MAGRI, *Il rafforzamento della guardia di frontiera europea contro i fenomeni migratori di massa*, in *Quad. cost.*, 3/2018, pp. 704 ss.

Occorre inoltre specificare come l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne comporta l'inammissibilità, come affermato anche dalla Corte di Giustizia, di una sorveglianza in zone limitrofe a quelle di frontiera, che produrrebbe un effetto equivalente a quello di tali controlli (Corte di Giustizia, cause C-188 e 189/10 del 22.06.2010, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*). Sono ammissibili, al contrario, i controlli fondati su informazioni generali e prassi relative agli ingressi irregolari, purché il loro esercizio sia sottoposto ad alcune limitazioni relative alla loro intensità e frequenza (Corte di Giustizia, causa C-278/12 del 19.07.2012, *Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asie*).

¹⁸ Fanno eccezione le ipotesi di cui al par. 3 dell'art. 77, per le quali si prevede il ricorso a una procedura legislativa speciale.

È poi di immediata evidenza come l'eliminazione delle frontiere interne e il controllo di quelle esterne siano tra loro correlate funzionalmente, in quanto il secondo costituisce il presupposto necessario affinché sia consentito l'ingresso, senza controlli, degli stranieri nel territorio degli Stati membri. Altrettanto ovvio è il fatto che la politica riguardante i controlli delle frontiere esterne non può meramente esaurirsi nella normativa europea, presupponendo – essendo anzi preminente – la partecipazione operativa degli Stati membri, esecutori e responsabili in fatto della sua messa in atto. Inoltre, è doveroso evidenziare come pur essendo prevista nel Trattato l'istituzione di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, obiettivo senza dubbio innovativo e ambizioso, le sue caratteristiche non risultano delineate e tanto meno specificate nel Trattato e, dunque, sono del tutto affidate al futuro intervento delle istituzioni europee e degli Stati membri.

Resta inoltre impregiudicata la competenza degli Stati membri riguardo alla «delimitazione geografica delle rispettive frontiere» (art. 77, par. 4, TFUE), quale significativa espressione della sovranità statale, e la possibilità, in ipotesi di grave minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna, di reintrodurre controlli alle frontiere interne dello Stato, per un periodo massimo di trenta giorni, secondo la procedura prevista dal Codice frontiere Schengen¹⁹.

È inoltre evidente come, posto che non tutti gli Stati membri sono interessati da frontiere esterne, essendole solo quelli situati al confine dello spazio europeo, non tutti sono coinvolti dal flusso di passaggio (specie di persone e di merci) di frontiera, con il rischio di un sovraccarico di responsabilità nella gestione per i soli Stati di frontiera. Per fare fronte a questo problema, specie in quest'ultimo quinquennio e a seguito del massiccio fenomeno migratorio che ha investito l'Europa, l'Unione ha istituito ed erogato appositi fondi per compensare parzialmente i costi sostenuti dagli Stati membri le cui frontiere coincidono con quelle esterne dell'Unione²⁰. È peraltro noto che il problema non riguarda solo il profilo economico della gestione, ma – come si dirà *infra* – è soprattutto quello politico, che non ha trovato peraltro ancora definitiva soluzione.

¹⁹ Artt. 23 ss. del Reg. (UE) n. 2016/399, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, c.d. Codice frontiere Schengen. In particolare, il Codice disciplina le verifiche sulle persone a tutte le frontiere esterne, aree, marittime e terrestri, sia in entrata che in uscita; le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi extra UE o esterni allo spazio Schengen; le condizioni per il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Esso obbliga inoltre gli Stati membri a effettuare verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti per tutte le persone (inclusi i cittadini comunitari e loro familiari che non siano cittadini di Paesi terzi) quando attraversano le frontiere esterne. Tra le banche dati utilizzate per i controlli vi sono, in particolare, il Sistema d'Informazione Schengen (SIS) e la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD).

²⁰ Così, per il periodo finanziario 2014-2020, è stato istituito un Fondo di sicurezza interna (Reg. (UE) n. 515/2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e la politica dei visti), che prevede un meccanismo di ripartizione degli oneri per un totale di 3,8 miliardi di euro.

3. Le politiche europee in materia di asilo e di immigrazione

Se prima del Trattato di Lisbona i settori dell'asilo e dell'immigrazione²¹ erano disciplinati in un'unica disposizione (art. 63 TCE), con il Trattato i due ambiti vengono distinti e viene attribuita all'Unione la possibilità di adottare per entrambi politiche europee comuni, così da favorire una maggiore integrazione e la previsione e messa in opera di criteri uniformi.

L'art. 78 TFUE dispone infatti che l'Unione sviluppi «una politica comune 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 necessiti di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di *non refoulement*²², conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, nonché agli altri trattati inerenti il settore.

Allo stesso modo l'art. 79 TFUE, per quanto concerne l'immigrazione, prevede che l'Unione sviluppi «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».

Oltre a doversi constatare come il Trattato di Lisbona abbia dunque previsto un'ampia forma di protezione dello straniero, richiamando le diverse forme di protezione internazionale (asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea), è opportuno evidenziare come la Convenzione di Ginevra abbia assunto per l'Unione il parametro di legittimità degli atti normativi di settore e, dall'altro, come anche la CEDU possa costituire un limite al respingimento dello straniero verso Stati nei quali questi rischi di essere oggetto di trattamenti inumani e degradanti, in quanto questi ultimi da essa espressamente vietati (art. 3).

È quindi evidente come i progetti dell'Unione siano sin da principio risultati particolarmente ambiziosi, fondati come sono, da un lato sul necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, e dovendo garantire dall'altro la necessaria protezione a chi ne abbia diritto.

Le politiche europee si sono dunque caratterizzate per due distinte fasi e modalità di intervento. La prima, che ha avuto origine a Tampere nell'ottobre del 2009, ha visto l'adozione di tre programmi di durata quinquennale (Tampere 1999-2004; L'Aja 2004-2009; Stoccolma 2009-2014), con i quali si intendeva stabilire una disciplina minima e comune rispetto all'asilo; definire inoltre criteri e meccanismi per la

²¹ Cfr., tra i molti, S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law. EU Immigration and Asylum Law*, vol. I, Oxford, 2016.

²² Come noto, l'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 vieta agli Stati parti – tra i quali tutti gli Stati membri dell'Unione, ma non l'Unione stessa – di espellere o respingere i rifugiati e i richiedenti asilo verso luoghi in cui la vita o la libertà ne sarebbero minacciati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o per la loro opinione politica.

Il principio di *non refoulement* è altresì sancito nell'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo (c.d. sistema di Dublino); adottare anche una normativa minima e comune in tema di accoglienza dei richiedenti asilo; determinare i requisiti necessari ai fini della protezione internazionale e la natura della protezione riconosciuta; approvare la disciplina relativa alla protezione temporanea in caso di afflusso di massa; e infine, tracciare le linee evolutive relative alla seconda fase²³.

Con il Trattato di Lisbona e con l'adozione del *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*²⁴, l'Unione, consapevole del fatto che, stante il grande divario di ricchezza e di sviluppo tra le diverse regioni del globo, le migrazioni internazionali non possono essere pretermesse né diminuire, conscia altresì che esse rappresentano un'opportunità di crescita economica e di sviluppo (rispetto al mercato del lavoro, alla situazione demografica del vecchio continente e quali occasioni di scambi umani ed economici), ha aperto, a livello politico, a una seconda fase. Essa avrebbe dovuto essere destinata a migliorare e superare quanto sino ad allora realizzato e a istituire uno spazio comune di protezione e di solidarietà – per il quale si era fornito il necessario fondamento giuridico con il Trattato di Lisbona –, fondato su una procedura comune in materia di asilo e su uno *status* di protezione uniforme per quanti abbiano ottenuto la protezione internazionale, così da contrastare il fenomeno del c.d. *asylum shopping*²⁵.

Specialmente con la riforma del c.d. Regolamento di Dublino era evidente l'intenzione di razionalizzare il sistema delle richieste di asilo e di evitare domande multiple alle autorità nazionali da parte dello stesso

²³ Rispetto a questi programmi, sono rilevanti la Direttiva 2001/55/UE, con norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; la Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta; il Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali; la Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che reca norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (c.d. Regolamento di Dublino III), che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide; la Direttiva 2013/32/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, che prevede procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale.

²⁴ Cfr. Consiglio di Bruxelles del 24 settembre 2008. Si veda S. BERTOZZI, *European Pact on Migration and Asylum: a stepping stone towards common European migration policy*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.*, 1/2009, pp. 79 ss.

²⁵ Sul punto cfr. Comunicazione della Commissione europea (COM(2013)422 del 17.06.2013) recante *Quarta relazione annuale su immigrazione e asilo*.

Cfr. inoltre, *ex multis*, A. ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Riv. Dir. Int.*, 3/2009, pp. 669 ss.; C. FAVILLI, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2010, pp. 13 ss.; ID., *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Padova, 2011; K. HAILBRONNER (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, Oxford, 2010; H. LABAYLE, *La compétence externe de l'Union européenne en matière migratoire*, in M. MAES – M.C. FOBLETS – P. DE BRUYKER (a cura di), *Dimensions externes du droit et de la politique d'immigration ed d'asile de l'UE/External Dimensions of EU Migration and Asylum Policy*, Bruxelles, 2011; B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV convegno annuale AIC, Napoli, 2010, pp. 281 ss.

richiedente, di accrescere la certezza del diritto quanto alla determinazione dello Stato competente e accelerare, infine, l'*iter* delle richieste nell'interesse dei richiedenti stessi e degli Stati membri. Il sistema ha peraltro dimostrato ben presto, come si dirà *infra*, i suoi limiti.

In particolare, il Patto prevedeva, quali obiettivi fondamentali l'organizzazione dell'immigrazione legale, tenendo conto delle priorità, delle esigenze e della capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e la promozione dell'integrazione; il contrasto all'immigrazione clandestina, con la previsione del ritorno nel Paese di origine o in un Paese di transito degli stranieri irregolari; il rafforzamento dell'efficacia dei controlli alle frontiere; la costruzione di «una Europa dell'asilo» e, in ultimo, la creazione di un partenariato globale con i Paesi di origine e di transito che favorisse le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo. Accanto a queste politiche, l'Unione ha poi previsto il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)²⁶, quale principale strumento finanziario.

Le Direttive adottate sulla base del TFUE hanno peraltro previsto, nella sostanza, un livello minimo di armonizzazione – quasi che la competenza nel frattempo attribuita all'Unione non fosse stata modificata dal Trattato di Lisbona – finendo così con il lasciare agli Stati membri un ampio margine di applicazione differenziata, determinando inoltre notevoli difficoltà nel raggiungimento di un effettivo ed elevato grado di integrazione europea.

Rispetto alla politica comune dell'immigrazione occorre invero premettere che il Trattato di Lisbona e i successivi atti normativi, anziché configurare un organico e strutturato progetto politico condiviso dell'immigrazione, hanno provveduto essenzialmente a sancire e disciplinare aspetti necessari alla eliminazione delle frontiere interne e non hanno invece provveduto ad aspetti di importanza altrettanto rilevante, tanto da non potersi configurare una politica effettivamente *comune*.

Più nello specifico, quanto ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione²⁷, il loro trattamento non deve essere paritario a quello dei cittadini comunitari (cfr. art. 79 TFUE), ma equo e

²⁶ Cfr. Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione allo scopo di contribuire a una gestione efficiente dei flussi migratori e a un miglioramento dell'attuazione e dello sviluppo della politica comune dell'UE sull'immigrazione e l'asilo. La dotazione finanziaria per l'attuazione del Fondo, per il periodo 2014-2020, è stata incrementata da 3,14 miliardi a 6,6 miliardi di euro. La Commissione europea ha inoltre proposto, per il prossimo bilancio relativo al periodo 2021-2027, un ulteriore incremento del fondo, portandolo a 10,4 miliardi di euro.

Non sono poi mancati ulteriori strumenti di finanziamento di queste politiche, in particolare il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale; il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (1,8 miliardi di euro) e il Fondo fiduciario regionale dell'UE, istituito per affrontare la crisi Siria (500 milioni di euro) e quello per i rifugiati in Turchia (6 miliardi di euro per il periodo 2016-2019).

²⁷ Sul tema, *ex multis*, A. ADINOLFI, *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rass. Dir. Pubb. Eur.*, 2/2011, pp. 11 ss.; K. GRONENDIJK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, v. 6, 2/2004, pp. 111 ss.; D. ACOSTA ARCARAZO, *Misure e condizioni di integrazione per i cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea. Un'analisi comparata e una valutazione della loro attuazione e dei limiti alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2/2012, pp. 15 ss.; V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli immigrati da Paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2018, pp. 63 ss.

dunque frutto del contemperamento delle diverse e legittime esigenze dell'Unione, nonché proporzionale agli obiettivi che s'intendono raggiungere. Occorre tuttavia ricordare come la Carta dei diritti fondamentali riconosca alcuni diritti come propri della persona e, dunque, non limitati ai soli cittadini dell'Unione²⁸, e come abbia contribuito in tal modo a definire lo statuto dello straniero e a porsi nel tempo quale limite alla sua espulsione.

L'Unione può adottare misure sulle condizioni di ingresso e di soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e titoli di soggiorno di lunga durata²⁹, compresi quelli rilasciati allo scopo di un ricongiungimento familiare³⁰. Essa è altresì competente quanto alla definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri, pur assicurando a questi ultimi la competenza a estendere l'accesso a ulteriori prestazioni o, al contrario, a limitarle alle essenziali³¹. Salvo particolari categorie di stranieri, definite sulla base della durata del soggiorno o in ragione del tipo di attività, non si riscontrano tuttavia disposizioni dell'Unione che armonizzino le condizioni di ammissione

²⁸ A titolo esemplificativo cfr. l'art. 1 («Dignità umana»), art. 2 («Diritto alla vita»), art. 3 («Diritto all'integrità della persona»), art. 4 («Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti»), art. 5 («Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato»), art. 6 («Diritto alla libertà e alla sicurezza»), art. 7 («Rispetto della vita privata e della vita familiare»). *Contra*, art. 15 («Libertà professionale e diritto di lavorare»), art. 45 («Libertà di circolazione e di soggiorno»).

²⁹ Sul punto sono rilevanti alcune misure adottate per stabilire condizioni e procedure di ammissione semplificate per alcune categorie specifiche di stranieri e volte a ravvicinare il loro *status* giuridico a quello dei cittadini degli Stati membri. Cfr. il *Piano d'azione sulla migrazione economica* (COM(2005) 669 def. del 21.12.2005); la Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; la Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura concepita per l'ammissione specifica di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica; la Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini dei Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

Altrettanto importante è la Direttiva 2011/98/UE, che, pur mantenendo in capo agli Stati membri la competenza circa la determinazione delle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi, definisce la procedura di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e il diritto alla parità di trattamento in alcuni settori specifici, volto dunque a ridurre la disparità di diritti tra cittadini UE e cittadini di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

³⁰ Cfr. Direttiva 2003/86/CE, secondo la quale beneficia del diritto al ricongiungimento familiare il «soggiornante titolare di permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro per un periodo di validità pari o superiore ad un anno, che abbia una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile, se i membri della sua famiglia sono cittadini di paesi terzi, indipendentemente dal loro status giuridico». Gli Stati membri hanno peraltro ampia discrezionalità nel fissare limiti al ricongiungimento, finalizzati ad assicurare l'integrazione. Tali previsioni sono state oggetto di ricorso per annullamento alla Corte di Giustizia, la quale ha sancito tuttavia che gli Stati membri non possono esercitare tale facoltà in violazione dei diritti fondamentali, quali il diritto alla vita familiare e il divieto di discriminazioni di cui agli artt. 7 e 21 della Carta di Nizza (Corte di Giustizia, causa C-540/03 del 27 giugno 2006, *Parlamento c. Consiglio*).

³¹ Sul punto è opportuno distinguere tra soggiornanti di lungo periodo e stranieri regolarmente soggiornanti. Lo *status* dei primi si caratterizza infatti per una equiparazione, quanto al trattamento, con i cittadini nazionali e, in particolare, per quanto concerne l'accesso all'attività lavorativa, le condizioni di assunzione e lavoro, l'accesso all'istruzione e il riconoscimento di diplomi o altri titoli professionali, la protezione sociale, le agevolazioni fiscali, l'accesso a beni e servizi pubblici, la libertà di associazione e la libera circolazione sul territorio nazionale (Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003).

negli Stati membri, annullandosi di fatto, così, la sua facoltà di dettare criteri comuni per la concessione dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno (salvo la previsione di un modello unico di soggiorno). Rientrano nell'ambito della politica migratoria anche le misure di contrasto all'immigrazione clandestina e al soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare, rispetto ai quali il Trattato attribuisce ampia competenza all'Unione. Gli atti adottati in questo settore sono stati principalmente intesi a rafforzare, come già esaminato, il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione europea, il rimpatrio dei migranti irregolari, ma anche, specie nell'ultimo periodo, a precisare le sanzioni, penali e amministrative nei confronti di quanti siano coinvolti nell'immigrazione irregolare (vettori, scafisti, datori di lavoro, etc.)³². Quanto ai rimpatri, l'Unione non ha mancato di intervenire, stabilendo norme e procedure comuni agli Stati membri per il rimpatrio di cittadini extracomunitari irregolari³³. Dubbi e critiche hanno peraltro suscitato – e continuano a suscitare – tali disposizioni, specie in relazione alla loro compatibilità con i diritti fondamentali sanciti nella Carta di Nizza, nella Convenzione CEDU e nelle Costituzioni nazionali: la Corte di Giustizia è stata, così, più volte interpellata per definire i limiti di operatività dei legislatori nazionali³⁴.

Nel ridefinire gli ambiti di azione dell'Unione europea rispetto all'immigrazione, l'art. 79 TFUE ha messo inoltre in evidenza la «lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori», quale settore trasversale, che interessa non solo il controllo dell'immigrazione, ma anche la prevenzione e la repressione dei reati e la tutela dei diritti fondamentali³⁵; ambito altresì evidenziato nel Titolo V del Trattato, relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale.

Quanto infine al profilo dell'integrazione, l'art. 79, par.4, prevede che siano adottate misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, «ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri». Dal momento che è stato attribuito all'Unione

³² Cfr., in particolare, la Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, volta ad armonizzare le sanzioni pecuniarie nei confronti di coloro che trasportano nel territorio dell'Unione cittadini di Paesi terzi privi di regolare documento d'ingresso; la Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che dispone norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impieghino cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

³³ Sul punto si veda la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008.

³⁴ Cfr. Corte di Giustizia, causa C-61/11 del 28 aprile 2011, *El Dridi* e causa C.329/11 del 6 dicembre 2011, *Achghubabian*, nelle quali la Corte ha chiarito gli obblighi cui devono attenersi gli Stati nel dare attuazione al rimpatrio e, nello specifico, ha affermato che il trattenimento, in quanto privazione della libertà, è sottoposto a limiti stringenti, dovendo avere durata quanto più breve possibile e protrarsi solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio. La privazione della libertà personale, inoltre, deve essere solo strumentale alle finalità perseguite dalla direttiva.

³⁵ Tale ambito è altresì evidenziato nel Titolo V del TFUE, relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale.

Sul punto cfr. la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che prevede un aggravio di sanzioni per i trafficanti e una maggiore protezione rispetto alle vittime.

un ruolo di semplice promozione ed è stata *a priori* esclusa – a differenza degli altri settori delle politiche di immigrazione – qualsiasi armonizzazione delle discipline nazionali, è di tutta evidenza come sarà difficilmente raggiungibile una politica *comune* in materia di “integrazione”. È peraltro vero che l’Unione, pur non potendo vincolare gli Stati membri, potrà indirizzarli verso azioni e misure che in questi anni si sono dimostrate efficaci e hanno dato risultati positivi. A titolo esemplificativo, si possono segnalare la promozione dello scambio e dell’apprendimento reciproco, il sostegno al monitoraggio dei risultati dell’integrazione negli Stati membri e l’erogazione di finanziamenti europei, attraverso, in particolare, programmi nazionali e regionali³⁶. Il successivo par. 5 dell’art. 79 TFUE afferma tuttavia esplicitamente che permane il «diritto degli Stati membri» di determinare il numero degli ingressi dei lavoratori provenienti da Paesi terzi, evidenziando in tal modo le resistenze nazionali a realizzare una politica comune.

4. La crisi migratoria dell’Europa e i suoi sviluppi rispetto alla tenuta dell’Unione

Appare di immediata evidenza, e in egual modo si realizza nella prassi, come i tre ambiti delle politiche europee esaminati *supra* – gestione delle frontiere, asilo e immigrazione – siano strettamente connessi e interdipendenti. Sono molteplici e rapidi i cambiamenti intervenuti negli anni più recenti in seguito alle numerose e tristi vicende avvenute nel Mediterraneo e in conseguenza del notevole flusso di rifugiati e migranti verso l’Europa, registrato da settembre 2015³⁷.

Sia sufficiente citare, a titolo esemplificativo, l’adozione, nel maggio del 2015, dell’*Agenda europea sulla migrazione*³⁸, con la quale sono state previste numerose misure per affrontare e provare a contenere la

³⁶ Sul punto si consulti il Portale europeo dell’integrazione, in <https://ec.europa.eu/migrant-integration/>. Sono inoltre di rilievo, sul tema, il *Piano d’azione sull’integrazione dei cittadini di paesi terzi* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Piano d’azione sull’integrazione dei cittadini di paesi terzi [COM (2016) 377]) e *l’Agenda europea per l’integrazione di cittadini di Paesi terzi* del 20 luglio 2011 (COM (2011) 455 def) che hanno fornito un quadro globale e azioni concrete per sostenere gli sforzi degli Stati membri nello sviluppo e nel rafforzamento delle loro politiche di integrazione, tra cui quelle relative all’istruzione, alla formazione linguistica, all’occupazione e alla formazione professionale, all’accesso ai servizi di base come l’alloggio e l’assistenza sanitaria, alla partecipazione attiva e all’inclusione sociale e alla lotta contro la discriminazione; e la *Comunicazione sulla protezione dei minori nelle migrazioni* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - La protezione dei minori migranti [COM (2017) 211]), che stabilisce azioni prioritarie che comprendono la protezione all’arrivo, adeguate condizioni di accoglienza per i minori, tutela efficace, misure precoci di integrazione, accesso a un’istruzione inclusiva e non discriminatoria, accesso tempestivo all’assistenza sanitaria, etc.

Cfr. inoltre il *Fondo europeo per l’integrazione*, istituito con Decisione del Consiglio 2007/435, modificata dalla dec. 2010/173 e destinato a sostenere in particolare gli sforzi degli Stati membri che subiscono una maggiore pressione migratoria.

³⁷ Sul punto, tra i molti, C. KRAUSE – O. WIENTZEK, *EU-Refugee Policy: lessons from the stress test. What the EU has learned – and still needs to learn – from the refugees crisis*, in A. DE PRETIS (a cura di) *Refugee Policies in Europe. Solutions for an announced emergency*, Torino, 2017, pp. 1 ss.; V. CESAREO, *L’asilo nel 2015: le politiche dell’Unione europea e la posizione dell’Italia*, in *Studi Emigrazione*, 200/2015, pp. 535 ss.

³⁸ Agenda europea sulla migrazione del 13.5.2015, COM(2015) 240 final.

pressione migratoria e per fare in modo che l'Europa possa continuare a «essere un rifugio per chi teme persecuzioni e una destinazione attraente per il talento e l'intraprendenza di lavoratori, studenti e ricercatori». Tra queste, in particolare, un incremento del finanziamento delle operazioni di salvataggio e l'individuazione di aiuti più consistenti ai Paesi coinvolti nell'emergenza; la lotta alle reti criminali dei trafficanti; significativi meccanismi di ricollocazione di quanti necessitano di protezione internazionale³⁹ e la collaborazione con i Paesi terzi per affrontare la questione a monte, mediante un piano di sviluppo e protezione regionale.

È anche significativo che la Corte di Giustizia abbia dovuto sottolineare⁴⁰ come la ricollocazione tra Stati membri sia un meccanismo «dovuto», volto a dare attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità (cfr. art. 80 TFUE); dunque non lesivo, come invece ritenuto da parte di alcuni Stati, del diritto «sovrano» di ogni Paese di «decidere liberamente l'ammissione nel proprio territorio di cittadini di Paesi terzi»⁴¹. La portata pratica della solidarietà è stata infatti oggetto di diverso apprezzamento e di differente interpretazione, e ha dimostrato come essa possa venire intesa in modo antitetico dagli Stati maggiormente colpiti rispetto agli altri⁴².

Successivamente a tali accadimenti e con l'emergere di uguali preoccupazioni in materia di sicurezza, le resistenze da parte degli Stati alla creazione di uno spazio comune si sono peraltro acuite. Come noto, un numero crescente di essi ha progressivamente intrapreso, all'interno dello spazio Schengen, l'erezione di muri o di barriere alle frontiere, per evitare che migranti e richiedenti asilo potessero accedere in maniera indiscriminata nei propri territori, dando così a vedere di ritenere inaccettabile qualsiasi meccanismo di imposizione da parte delle istituzioni europee. Anche le quote di ricollocazione, quando accettate e concordate, sono state ampiamente inferiori a quanto previsto inizialmente e hanno richiesto tempi di attuazione molto lunghi.

Nella relazione della Commissione europea dell'ottobre 2019 sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione emergono pertanto, in modo evidente, non solo i progressi compiuti, ma anche precise lacune⁴³.

³⁹ Tali meccanismi si sono successivamente tradotti nell'imposizione agli Stati membri, da parte del Consiglio (Decisione (UE) 2015/1601 del 22.09.2015), di un sistema temporaneo di *burden sharing*, obbligante a una ripartizione di 120.000 richiedenti asilo, che ha preso a parametro la popolazione, il PIL, il numero di richiedenti asilo e di quanti già rinsediati e, infine, il tasso di disoccupazione.

⁴⁰ Corte di Giustizia, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica Slovacca e Ungheria v. Consiglio dell'Unione Europea*, 6.09.2017

⁴¹ *Ivi*, par. 225.

⁴² Sul tema, *ex multis*, M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, pp. 287 ss.; R. CADIN, *L'insostenibile solitudine dell'Italia davanti ai flussi incontrollati di migranti ridotti in Libia in stato di schiavitù*, in *federalismi.it*, 13/2017, pp. 1 ss.

⁴³ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo e al Consiglio, *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2019) 481 final, 16.10.2019.

Gli sbarchi nel Mediterraneo hanno ad esempio messo chiaramente in luce la necessità di trovare soluzioni europee per individuare un approccio sostenibile alla gestione della migrazione, basato sulla solidarietà, sulla responsabilità comune e sul rispetto dei diritti fondamentali degli individui. Ancora, dalla fine del 2019 hanno iniziato ad esaurirsi le risorse afferenti al Fondo fiduciario per l’Africa⁴⁴, tanto da rendersi a ora necessario ricostituire la riserva con opportuni e richiesti contributi degli Stati membri.

Quanto ai rimpatri di stranieri irregolari, sebbene i vigenti accordi e le intese di riammissione abbiano previsto finanziamenti dell’UE per strumenti di gestione dei casi e progetti di sviluppo nei Paesi terzi, e contribuito in tal modo ad innalzare il livello di cooperazione e di efficienza dei flussi operativi, hanno comunque dato luogo, da un lato a risultati deludenti in termini di numero⁴⁵ e, dall’altro, a seri problemi scaturenti dalla tutela dei diritti e conseguenti al rispetto del principio di *non refoulement* da parte degli accordi di riammissione o nelle ipotesi di c.d. rimpatrio indiretto⁴⁶. Per il complesso delle numerose normative adottate e per la crescente situazione critica venutasi a creare a seguito di immigrazioni troppo spesso “occulte”, il tema delle frontiere e dei confini dell’Unione europea si è dunque situato in primo piano nel dibattito pubblico dell’ultimo decennio e ha avuto un impatto considerevole sul piano politico degli Stati, in particolare di quelli, tra cui l’Italia, situati sul confine mediterraneo dell’Unione.

È agevolmente constatabile come la soppressione dei controlli alle frontiere interne dell’Unione abbia contribuito all’avvicinamento e al coordinamento delle politiche nazionali in materia di visti, immigrazione e asilo, alla cooperazione giudiziaria in materia penale, di polizia e amministrativa. Non si può tuttavia tacere come essa abbia indotto, o spinto a indurre, una maggiore insicurezza (o quantomeno

⁴⁴ Il Fondo fiduciario per l’Africa (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en), istituito nel 2015, ha sostenuto sino ad ora 2010 progetti; ha finanziato evacuazioni in situazioni in cui era necessario tutelare la vita delle persone; ha migliorato la gestione della migrazione e contribuito a contrastare le reti di trafficanti, provando ad affrontare e risolvere alcune delle cause della migrazione irregolare in 26 Paesi africani. Esso consisteva complessivamente in circa 4,5 miliardi di euro, dei quali 4 miliardi di fondi UE e 528 milioni di euro provenienti dagli Stati membri, dalla Svizzera e dalla Norvegia.

⁴⁵ Secondo i dati di Eurostat, 478.155 persone in soggiorno irregolare nell’UE hanno ricevuto nel 2018 l’ingiunzione a lasciare il territorio e 170.380 sono state effettivamente rinviate in un Paese terzo. Per il 2018 il tasso di rimpatrio si attesta al 36 %, in lieve flessione rispetto al 2017 (al 37 %).

⁴⁶ Sul punto, tra i molti, M. MIGLIAZZA, *Diritti umani in evidenza nel fenomeno migratorio dell’Unione europea*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 2-3/2016, pp. 223 ss.; B. GORNATI, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia; dall’“evoluzione” dei CIE all’introduzione dei c.d. hotspot*, in *Dir. um. e dir. int.*, 2/2016, pp. 471 ss.; A. ALGOSTINO, *L’esternalizzazione delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, pp. 139 ss.; M. BORRACCETTI, *L’Italia e i rimpatri: breve ricognizione degli accordi di riammissione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1-2/2016, spec. pp. 40 ss.; ID., *La politica europea della migrazione nel periodo 2017-2019: sviluppi e perplessità*, *ivi*, 3/2017, pp. 1 ss.; C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2016, pp. 405 ss.; A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell’Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, pp. 79 ss.; P. CHIARELLA, *Il terzo intruso: problemi del fenomeno migratorio in Europa*, in *federalismi.it*, 7/2017, pp. 1 ss.; S. PENASA, *L’approccio ‘hotspot’ nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, 2/2017, pp. 1 ss.; D. VITIELLO, *Il contributo dell’Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa dei rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei Global Compacts*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 3/2018, pp. 1 ss.

una sua maggiore percezione) nei cittadini comunitari e sui territori nazionali, nonché la conseguente tendenza, quando questa incertezza si è accentuata, a una ri-nazionalizzazione delle frontiere e dei territori⁴⁷.

Quando si guardi poi al territorio dell'Unione europea, è evidente come vi sia una sostanziale coincidenza tra l'ambito di applicazione territoriale del suo diritto e la sfera di sovranità degli Stati; tale campo non è tuttavia "fissato" in modo definitivo, potendo in realtà modificarsi nel tempo e divenire più ampio o più ristretto⁴⁸ a seguito di modifiche riguardanti la *membership* dell'Unione e in conseguenza del mantenimento di sovranità in capo agli Stati. Se dunque si voglia essere giuridicamente precisi sul punto, l'Unione europea ha lo "spazio" territoriale che risulta dalla sommatoria dei confini nazionali degli Stati, ma non si tratta di un "territorio" nel senso proprio del termine, dal momento che essa non gode di natura statale e non ha piena competenza nello stabilire l'ingresso sulla propria «terra»⁴⁹. Non è un caso – si noti bene – che i Trattati utilizzino il concetto di "spazio" in modo del tutto appropriato; spazio giuridico nel quale, negli ultimi anni, gli Stati membri non si sono dimostrati capaci di "farsi" territorio comune e nel quale, anzi, come avvenuto in questo periodo di flussi migratori rilevanti – come peraltro pare stia anche avvenendo a proposito dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 – si è talora constatato il ripristino – o anche l'eventuale minaccia – di frontiere ormai desuete.

Uno dei profili problematici più evidenti risultante dalla crisi migratoria di questi anni è dunque la necessità di riformare il sistema europeo comune di asilo e, in particolare, il regolamento di Dublino. Le discussioni su quest'ultimo⁵⁰ hanno permesso di esplorare i diversi modi in cui gli Stati potrebbero mostrare la loro solidarietà in caso di bisogno, anche se non si sia ancora giunti a un accordo complessivo

⁴⁷ Cfr., *ex multis*, E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, in DPCE, 2/2016, pp. 285 ss.

⁴⁸ Significativi, sul punto, il processo di adesione all'Unione Europea da parte dei Paesi dell'Est europeo e la c.d. Brexit. Su questi temi, tra i molti, cfr. T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Torino, 2010; ID., *Lo stato di diritto nel processo di allargamento ai Balcani occidentali*, in DPCE, 1/2019, pp. 137 ss.; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019. Cfr. inoltre K. GROENENDIJK – E. GUILD – P. MINDERHOUD (a cura di), *In Search of Europe's Borders*, London-New York, 2003; C. BLUMANN (a cura di), *Les frontières de l'Union européenne*, Paris, 2013.

⁴⁹ Sul punto, da ultimo, *ex multis*, C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale (relazione di sintesi)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità. Rappresentanza. Territorio*, Atti del XXXI Convegno annuale AIC, Napoli, 2017, p. 622; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico, ivi*, p. 487, il quale evidenzia, con preoccupazione, come nell'Unione europea si stia compiendo il tentativo di organizzare lo spazio politico senza ricorrere al paradigma territoriale.

⁵⁰ Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide, COM (2016) 270 final, del 4.5.2016.

Sul tema cfr. inoltre, tra i molti, F. MUNARI, *The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime*, in *Dir. um. e dir. int.*, 3/2016, pp. 517 ss.; D. THYM, *La "crisi dei rifugiati" come sfida per il sistema giuridico e la legittimità costituzionale*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 1/2017, pp. 1 ss.; L. RIZZA, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 1/2018, pp. 1 ss.; G. MORGESE, *Dublin System, "Scroogle-Like" Solidarity and the EU Law: are there Viable Options to the Nerver-Ending Reform of the Dublin III Regulation?*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 3/2019, pp. 86 ss.

sugli aspetti cruciali del regolamento. A titolo esemplificativo, si potrebbe imporre il trasferimento dei richiedenti verso Stati membri meno interessati dal fenomeno, o rivedere i criteri per la determinazione dello Stato responsabile dell'esame delle domande di protezione; ancora, prevedere un sistema d'incentivi rispetto alla redistribuzione dei migranti. Anche qualora si giungesse alla riforma del Regolamento, essa non sarebbe peraltro sufficiente a risolvere il problema, dovendo sicuramente accompagnarsi con altre riforme strutturali, quali i sistemi di accoglienza, le procedure d'asilo, l'istituzione di un quadro comune europeo per il reinsediamento, il potenziamento di percorsi di ingresso legale. Permangono inoltre evidenti le resistenze di alcuni Stati membri, i quali si sono dimostrati disposti a rimettere in discussione l'essenza stessa dello spazio europeo senza frontiere interne e, quindi, l'intero assetto dello SLISG.

A tratti pare dunque che solo il ricorso a strumenti maggiormente coercitivi potrebbe determinare il raggiungimento di obiettivi significativamente utili e l'instaurarsi di nuovi meccanismi di intervento, anche se si teme ragionevolmente che esso possa comportare l'effetto controproducente di un'ulteriore "emorragia" europea in termini di uscita dall'Europa.

Negli ultimi mesi è stato adottato dalla Commissione europea il programma di lavoro, con le priorità per il prossimo quinquennio 2019-2024 – "*A Union that strives for more*"⁵¹ – nel quale, come annunciato dalla Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen nel discorso di apertura del Parlamento europeo⁵², si auspica un *Nuovo patto europeo su migrazione e asilo* e il rilancio della riforma di Dublino. Il sostanziale fallimento dell'accordo raggiunto al vertice di Malta del 23 settembre 2019 sulla ricollocazione dei migranti, che ha visto l'adesione solo di Italia, Malta, Francia, Germania e Finlandia, attesta tuttavia le rilevanti difficoltà e le numerose resistenze che la Commissione e, più in generale, l'Unione si troveranno ad affrontare.

Permane, per contro, la pressione migratoria: dovuta, da un lato, alla persistente instabilità politica dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo e, dall'altro, ai cambiamenti demografici, alla globalizzazione dell'economia, ai mutamenti climatici e altre situazioni e ragioni, mutevoli nel tempo, che potrebbero via via affacciarsi.

È peraltro certo che questa continua ad essere una sfida permanente e severa per l'Europa e che sarebbe quindi quanto mai importante realizzare un sistema europeo sostenibile, strutturale e a lungo termine, finalizzato non esclusivamente a controllare le migrazioni, ma soprattutto a governarle e a gestirle sotto ogni aspetto, contestualmente a un'efficace politica estera e di sicurezza comune⁵³, che consenta

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-publication_en.pdf.

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_it.pdf.

⁵³ Sul punto, cfr. anche, tra i molti, B. CARAVITA, *Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit*, in *federalismi.it*, 23/109, p. 9.

all'Unione di formulare una posizione chiara rispetto agli avvenimenti politici del Medio Oriente e di avere gli adeguati strumenti per affrontarli.

Per giungere a tali soluzioni è tuttavia evidente che il nodo cruciale che dovrebbe essere sciolto a monte è quello della sovranità nazionale degli Stati membri. Il punto è dunque di capire se realmente l'Unione sia pronta a cogliere e reagire a questa sfida permanente, tramutandola in opportunità o se, al contrario, si sia passati definitivamente «dall'Europa della speranza all'Europa della paura»⁵⁴ e ci si voglia orientare verso una chiusura e un ripiegamento degli Stati dentro i propri confini.

5. Quale futuro attende l'Unione Europea?

Con ogni evidenza, la crisi migratoria del 2015 ha dimostrato la mancanza di “resilienza” della politica europea in materia di asilo e migrazione. Se da allora l'Unione europea è riuscita a compiere rilevanti progressi rispetto all'epoca precedente e se si sono potuti registrare sviluppi positivi e misure attese da tempo – quali l'armonizzazione della legislazione in materia di asilo, la creazione di una guardia costiera e di frontiera congiunta e una maggiore collaborazione con i Paesi di origine e di transito – la situazione continua a risultare difficile, malgrado i cospicui investimenti di risorse finanziarie e umane da parte dell'Unione.

Un pieno consenso sul meccanismo di solidarietà e sulla condivisione delle responsabilità nella distribuzione di quanti cercano protezione è infatti ancora lontano dal pensarsi raggiunto, in quanto le pratiche di solidarietà e di redistribuzione implicano e si fondano a monte «sulla *chiusura*»⁵⁵ dell'UE, nel senso della presenza di un'Unione non solo delimitata chiaramente nei propri confini, ma coesa anche al proprio interno.

Si ritiene peraltro che tale mèta possa essere conseguita solo quando le formule dei documenti strategici dell'Unione corrispondessero a sostanziali contenuti strategici ed evitassero mere proclamazioni retoriche: nel momento in cui, dunque, si riconoscesse all'Unione un ruolo unitario in tema di asilo e quando lo “spazio” europeo sapesse farsi realisticamente “territorio” europeo, superando le divisioni tra Nord e Sud, tra Est e Ovest, nonché tra Bruxelles e gli Stati membri. A titolo esemplificativo, si potrebbe istituire un'Agenzia europea delle migrazioni, ipotizzare una programmazione europea degli ingressi e, contestualmente, porre in essere ‘robuste’ politiche di sviluppo e cooperazione.

⁵⁴ Cfr. G. AMATO, *Prefazione*, in E. ROSSI – F. BIONDI DAL MONTE – M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 9.

⁵⁵ Cfr. M. FERRARA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, 2016, p. X.

La vera sfida europea si conferma dunque essere quella di capire e trovare le modalità per «mantenere la *Vielfalt*»⁵⁶ nell'ambito di un sistema unitario.

Non si deve infatti commettere l'errore di leggere il fenomeno migratorio solo come crisi delle frontiere e dei confini dell'Europa, dei diritti umani e/o del sistema socio-economico degli Stati ed europeo; pur essendo anche tale, si tratta, più in profondo e più in generale, della crisi dell'*unità* europea, superabile probabilmente solo attraverso una unione ancora più stretta tra i territori, i cittadini e le istituzioni dell'Unione. Tale più intensa unione richiede verosimilmente non una ri-nazionalizzazione della politica, ma la più profonda e determinata integrazione politica tra gli Stati membri, con, a monte, una più puntuale consapevolezza della riforma dei Trattati e delle istituzioni e la messa in discussione della sovranità statale. L'Europa manca ancora, infatti, di essere percepita, vissuta e, soprattutto, realizzata, attraverso un processo di costituzionalizzazione, quale spazio realmente politico⁵⁷.

Se il Trattato di Lisbona aveva quindi l'ambizione di inaugurare una nuova fase per il processo di integrazione europea, sbloccando una situazione di stallo che si era venuta a determinare con la proposta di una Costituzione per l'Europa, la crisi economica globale e quella politica del Nord Africa e del Medio Oriente, con i conseguenti flussi di rifugiati, hanno certo contribuito a centralizzare e uniformare a livello europeo alcuni settori e politiche, ma hanno messo altresì in maggiore risalto le molte tensioni emerse già allora.

La chiave per uscire dalla «trappola»⁵⁸ dell'Europa, probabilmente è dunque l'intraprendere un serio lavoro per un nuovo progetto politico, che consenta di dare la risposta più coerente, realistica e solidale

⁵⁶ Lo sottolineava opportunamente, ancora prima di questa crisi migratoria, B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 17/2014, p. 7.

⁵⁷ Cfr., *ex multis*, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost.*, 1/2014, pp. 79 ss., il quale sottolinea come la crisi economica – come anche, qui si sostiene, la crisi migratoria – non sia la causa, bensì la cartina di tornasole dell'attuale declino dello Stato costituzionale quale modello di organizzazione politica, ed evidenzia, di conseguenza, la necessità della unificazione politica.

Sul tema, cfr. inoltre R. MICCÙ, *Crisi dell'eurozona e identità costituzionale europea: dall'unione sempre più stretta alla disintegrazione?*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, vol. II, pp. 683-684, il quale, riflettendo sull'identità costituzionale europea rispetto alla crisi dell'eurozona, auspica, onde evitare la disintegrazione dell'Unione, «la creazione di un bilancio autonomo», ritenendola una soluzione di lungo periodo in grado di dare vita «ad un vero governo sovranazionale dell'economia e a politiche redistributive negoziate e approvate da un organo rappresentativo di tutti i cittadini europei». Vd. anche S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, 21/2008, p. 8, il quale, a proposito della cittadinanza europea, evidenzia come questa non comporti «uno status di “soggezione permanente” della persona allo Stato, poiché non c'è ancora uno Stato cui riferire tale soggezione, esistendo ancora un processo costituente, incerto negli esiti ultimi, del quale tale “cittadinanza” è elemento costitutivo». Da sempre convinto sostenitore di un'Europa federale, tra gli altri, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, 2015. S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, 2017, propone invece, per una nuova Europa, lo sdoppiamento in due distinte organizzazioni: da un lato, una comunità economica del mercato comune e, dall'altro, un'unione politica di natura federale.

⁵⁸ Così, provocatoriamente, C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'UE a superare la crisi?*, Bologna, 2014. Sostiene si tratti di una «crisi esistenziale» S. FABBRINI, *op. ult. cit.*, p. X.



al complesso fenomeno migratorio; soprattutto, di contribuire al convincente rilancio complessivo dell'Unione, rinsaldando rigorosamente i vincoli di adesione ad essa⁵⁹.

Resta da capire se gli Stati membri siano pronti per questa sfida impegnativa.

⁵⁹ Sul punto cfr. A. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell'eguaglianza*, in *Riv. AIC*, 1/2020, 348 ss.