

L'esternalizzazione delle frontiere esterne dell'UE: stato dell'arte e prospettive future

di Luca Paladini

Abstract: *The externalization of the EU external borders: state-of-art and prospects* – In recent years, the externalization of borders has been implemented (also) by the EU. Its "external borders" have been controlled (1) directly by the Member States, and (2) by involving third States in the extraterritorial management of migrants intending to enter the Schengen Area. On that premise, the contribution aims to consider the contents, the instruments, and the criticalities of the European externalization policy, highlighting how the infringement of the migrants' human rights in third States could determine the EU *pro quota* international responsibility. This contribution also considers future developments of the externalization of the European borders, also regarding the new EU Pact on Migration and Asylum of 2024.

Keywords: EU *jus migrandi*; Externalization of borders; International treaties; Soft law; International responsibility

467

1. Introduzione

L'esternalizzazione delle frontiere consiste nella gestione extraterritoriale dei flussi migratori, attuata dagli Stati di destinazione con la cooperazione – e nel territorio – degli Stati dai quali i migranti provengono o nei quali transitano. Tradizionalmente attuata dagli Stati del Nord del mondo in risposta alla pressione migratoria proveniente dal Sud, oggi l'esternalizzazione è praticata in modo pressoché generalizzato nella comunità internazionale¹.

L'esternalizzazione è stata ed è attuata attraverso più pratiche. Ad esempio, sanzionando i vettori che trasportano i migranti o attuando operazioni di interdizione marittima in alto mare, così da rinviare i natanti

Questo lavoro è la versione ampliata e aggiornata della relazione "La politica comune relativa al controllo delle frontiere esterne dell'UE", tenuta al Seminario internazionale "Migrazioni da e per l'Italia. Una storia attraverso i mari" svoltosi il 17 e 18.10.2024 presso l'Università per stranieri di Siena. Ringrazio la prof.ssa Alessia di Pascale (Università degli studi di Milano) per gli spunti e i suggerimenti ricevuti nel corso della stesura; naturalmente, ogni omissione, imprecisione o errore resta a mio carico.

¹ Cfr. F. Nicolosi, *Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law*, in *Netherlands Internat. L. Rev.*, 2024, 71, 3.

nel territorio dal quale sono salpati. L'ultima "frontiera" dell'esternalizzazione è, però, costituita dal crescente interesse verso la creazione di centri *offshore* per il trattamento extraterritoriale dei migranti, i quali sono fermati e ospitati nel territorio dello Stato di partenza o transito, così da impedirgli di raggiungere i confini dello Stato di destinazione. In tal caso, gli Stati coinvolti stipulano un accordo internazionale per regolare i rapporti reciproci e i collegati aspetti finanziari.

La prassi è esigua, ma significativa. Ad esempio, sono eloquenti i casi degli accordi conclusi nel 2013 dall'Australia con Nauru² e la Papua Nuova Guinea³ per il trattamento dei suoi richiedenti asilo nei territori delle due controparti o dell'accordo stipulato nello stesso anno tra Israele e il Ruanda⁴, in vigore fino al 2018, con il quale Tel Aviv aveva affidato allo Stato africano la gestione dei richiedenti protezione internazionale. Più di recente, va rammentato il noto accordo firmato dalla Gran Bretagna e dal Ruanda nel 2023⁵, che *prevedeva* la gestione dei richiedenti asilo dello Stato europeo in territorio ruandese. L'accordo è recente, ma l'imperfetto è d'obbligo, perché il Capo del governo laburista nominato il 5 luglio 2024 lo ha accantonato, definendolo *dead*⁶. Ad ogni buon conto, esso prevedeva che i richiedenti asilo alla Gran Bretagna fossero condotti in Ruanda, che, sulla base del proprio diritto, avrebbe accordato o negato la protezione internazionale. Coloro che avessero avuto diritto alla protezione internazionale sarebbero rimasti in Ruanda, mentre i migranti che fossero risultati non elegibili sarebbero stati rimpatriati; in ogni caso, nessuno sarebbe entrato in Gran Bretagna.

Ciò premesso, negli ultimi decenni l'esternalizzazione non è stata attuata soltanto dagli Stati, ma anche dall'UE, le cui "frontiere esterne" sono state sia presidiate direttamente dagli Stati membri interessati *ratione loci* (tra cui il nostro Paese), sia coinvolgendo degli Stati terzi *partner* nella gestione extraterritoriale dei migranti intenzionati ad entrare nell'Area

² Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia Relating to the Transfer to and Assessment of Persons in Nauru, and Related Issues, 3 August 2013.

³ Memorandum of Understanding between the Government of the Independent State of Papua New Guinea and the Government of Australia, Relating to the Transfer to, and Assessment and Settlement in, Papua New Guinea of Certain Persons, and Related Issues, 3 August 2013.

⁴ Il testo dell'accordo è riservato e, dunque, indisponibile. Si ha però ampia evidenza *de relato* sulla sua stipula, attraverso la stampa e, soprattutto, la giurisprudenza (ad esempio, in UK Supreme Court, *R v Secretary of State for the Home Department*, 15 November 2023, *passim*).

⁵ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants, 5-6 August 2013.

⁶ Si deve, dunque, ritenere che il governo britannico abbia invocato l'art. 23 (5) dell'accordo, a tenore del quale "Each Party may terminate this Agreement by giving notice to the other Party in writing. The termination shall take effect 3 (three) months from the date of notification to that other Party".

Schengen⁷. Nel prosieguo, quindi, si intende dar conto delle modalità attraverso cui l'UE ha esternalizzato i controlli delle sue frontiere esterne e altresì svolgere alcune considerazioni sugli sviluppi futuri.

2. La “prima” esternalizzazione delle frontiere esterne europee

In una prima fase, avviata poco dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1997, che aveva “comunitarizzato” gli aspetti relativi all'asilo, all'immigrazione e all'attraversamento delle frontiere esterne⁸, l'esternalizzazione era stata intesa in senso solidale. Si era, infatti, affermata la convinzione che la gestione del fenomeno migratorio potesse avvenire in modo efficace se fosse stata attuata in collaborazione con gli Stati di provenienza e transito.

Come affermava il Consiglio europeo di Tampere del 1999,

L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune.⁹

Tale orientamento aveva dato corpo a una dimensione esterna dello *jus migrandi* di tipo cooperativo, che aveva condotto all'avvio, negli Stati terzi di origine o di partenza dei migranti, di programmi di sviluppo e di protezione regionale, soprattutto nel quadro dei programmi finanziari AENEAS e TACIS¹⁰.

⁷ Si rammenta che l'Area Schengen non coincide con il “territorio” dell'UE, non comprendendo alcuni Stati membri (Irlanda e Cipro) e includendo, invece, gli Stati terzi parti dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera).

⁸ Nella vigenza del Trattato di Maastricht del 1992, tali aspetti rientravano nel cd. “terzo pilastro” dell'UE (Giustizia e Affari interni).

⁹ Conclusioni del Consiglio europeo, punto 11.

¹⁰ Cfr. il regolamento (CE) n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS), in GU L 80 del 18 marzo 2004, e il regolamento (CEE, EURATOM) n. 2157/91 del Consiglio del 15 luglio 1991 relativo a un'assistenza tecnica all'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche nello sforzo di risanamento e di raddrizzamento della sua economia, in GU L 201 del 24 luglio 1991. In proposito, cfr. M. Guidi, *L'Unione europea alla ricerca della sinergia “ottimale” tra migrazione e sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale*, in (a cura di) F. Cherubini, *Le migrazioni in Europa UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Istituto di Studi Politici “S. Pio V” di Roma, 2015, 24-30.

Parallelamente, sulla base della competenza espressa conferita dal Trattato di Amsterdam¹¹, l'UE cominciava a concludere degli accordi di riammissione e altresì a inserire delle clausole di riammissione in accordi internazionali a contenuto generale stipulati con diversi Stati terzi. La riammissione prevede l'impegno delle parti dell'accordo a identificare e a riammettere i propri cittadini (e, a certe condizioni, i cittadini di altri Paesi e gli apolidi) che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nei rispettivi territori¹². Spesso, gli accordi di riammissione consentono, su richiesta di una parte contraente, il transito di stranieri sul territorio dell'altra parte, qualora finalizzato all'ammissione nel Paese di destinazione finale. Naturalmente, sia la riammissione che il transito del migrante ai fini della successiva ammissione in altro Stato sono attuabili se lo spostamento non pone rischi per l'incolumità o libertà dell'interessato, conformemente al principio di *non refoulement* previsto dall'art. 33 (1) della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951¹³.

3. Il “cambio di rotta” del 2016

Dal 2016, però, l'asse della dimensione esterna dello *jus migrandi* si è spostato sul conferimento agli Stati terzi *partner* di compiti operativi in materia di gestione dei flussi migratori. A tal fine, l'UE ha fatto sistematico ricorso ad atti di natura politica (cd. *soft law*) variamente denominati – dichiarazioni, intese, *memorandum*, etc. – aventi un contenuto più o meno ampio, ma in ogni caso comprendente gli aspetti migratori¹⁴.

Per la prima volta è accaduto con la dichiarazione comune UE-Turchia del 18 marzo 2016¹⁵, volta a impedire ai migranti (soprattutto siriani) giunti in Turchia di transitare alla volta della Grecia. La dichiarazione prevede che Ankara ricollochi sul proprio territorio coloro che fossero riusciti a raggiungere la Grecia e stabilisce una forma di *resettlement*, secondo cui per ogni migrante ricollocato in Turchia, un altro migrante, che risponda ai

¹¹ La competenza dell'UE sulla riammissione è attualmente fondata sull'art. 79, co. 3, TFUE.

¹² Cfr. F. Spitaleri, S. Amadeo, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, II, 2022, Torino, 430-440, nonché A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro*, II, 2021, Milano, 308.

¹³ “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”. Si rammenta che, stanti le limitazioni temporale e geografica *ex art.* 1 della Convenzione del 1951, con il Protocollo del 1967 la protezione è stata estesa anche a coloro che erano esclusi dal ristretto ambito di applicazione (cd. “nuovi” rifugiati).

¹⁴ Cfr. F. Battaglia, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, 37, 885, on line: www.aisdue.eu.

¹⁵ Dichiarazione comune UE-Turchia, 18 marzo 2016.

criteri di vulnerabilità definiti in ambito ONU, è reinsediato in Grecia¹⁶. Questa dichiarazione ha rappresentato, nel quadro della nuova strategia di cooperazione europea, lo schema generale di riferimento per l'elaborazione di successivi atti con Paesi terzi coinvolti dai flussi migratori.

Ad esempio, di poco successive sono la dichiarazione congiunta con il Ghana 2016¹⁷ e l'intesa con l'Etiopia del 2017¹⁸, focalizzate sulla "riammissione rapida" quale strumento di prevenzione all'immigrazione irregolare. Molto simile è la dichiarazione comune con l'Afghanistan, convenuta più tardi, nel 2021¹⁹. Più operative sono, invece, il *memorandum* con la Tunisia nel 2023²⁰, la dichiarazione congiunta con la Mauritania del 2024²¹ e la dichiarazione comune con l'Egitto nel 2024²², poiché, al fine di prevenire la partenza dei migranti verso l'area Schengen, lo Stato terzo *partner* è stato chiamato a svolgere attività di controllo delle frontiere, di rimpatrio, di ricerca e di salvataggio in mare, nonché di lotta contro il traffico dei migranti. Inoltre, a questi atti di *soft law* vanno aggiunti gli "accordi di lavoro" conclusi da Frontex con Stati terzi (ad esempio, alcuni Paesi balcanici), al fine di consentire all'agenzia europea di svolgere extraterritorialmente delle operazioni di sorveglianza congiunta o degli interventi tesi a gestire i flussi migratori e a contrastare l'immigrazione irregolare verso le frontiere europee²³.

Tale prassi, di cui abbiamo riportato i principali esempi, presenta delle criticità. Infatti, spesso le attività svolte dagli Stati *partner* dell'UE sono inefficaci o attuate al prezzo del mancato rispetto dei diritti umani dei migranti intercettati²⁴. Inoltre, non generando diritti e obblighi per le parti, il *soft law* rende pressoché impossibile far valere le violazioni dei diritti umani perpetrati nel territorio dello Stato terzo *partner*. Peraltro, atti di siffatta natura mal si conciliano con competenza concorrente dell'UE in materia migratoria²⁵, che consentirebbe all'Organizzazione di avvalersi di strumenti giuridicamente vincolanti per stabilire e regolare i rapporti con gli Stati terzi, con i quali potrebbero ben essere conclusi degli accordi internazionali.

¹⁶ Cfr. F. Spitaleri, S. Amadeo, *op. cit.*, 427-429.

¹⁷ Joint Declaration on Ghana-EU Cooperation on Migration, 16 April 2016.

¹⁸ Intesa UE-Etiopia "Procedure di ammissione per il rimpatrio di cittadini etiopi dagli Stati membri dell'Unione europea", febbraio 2018.

¹⁹ Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU, 26 April 2021.

²⁰ Memorandum of Understanding between the European Union and Tunisia, 11 June 2023.

²¹ EU-Mauritania Joint Declaration, 8 March 2024.

²² Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic of Egypt and the European Union, 17 March 2024.

²³ Cfr. F. Spitaleri, S. Amadeo, *op. cit.*, 65 e D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020, 45 e 117-118.

²⁴ Cfr. F. Battaglia, *op. cit.*, *passim*.

²⁵ Cfr. F. Spitaleri, S. Amadeo, *op. cit.*, 2.

4. La prassi statale “parallela”

Il quadro appena descritto è ulteriormente complicato dalla prassi, avviata da singoli Stati membri da circa un decennio, di concludere *a latere* dell'UE degli accordi bilaterali in materia migratoria con alcuni Stati terzi, soprattutto dell'area mediterranea.

Ad esempio, per citare il nostro Paese, è il caso dell'accordo con la Libia del 2017²⁶ oppure del recente e noto accordo del 2023 concluso con l'Albania²⁷, secondo cui i migranti non vulnerabili salvati in mare dalla Guardia costiera sono ospitati in 2 *hub* costruiti nello Stato balcanico, in attesa dell'accertamento dei requisiti per la richiesta di protezione internazionale e del relativo esito: mentre gli aventi diritto sono reinsediati in Italia, gli altri migranti sono sottoposti al rimpatrio dal territorio albanese²⁸. L'accordo del 2023 ha suscitato non solo un dibattito acceso, in sede nazionale e a livello internazionale, ma anche un certo interesse. Infatti, ha raccolto il consenso sia della Commissione europea, sia di diversi Stati membri dell'UE, alcuni dei quali avevano già guardato all'accordo tra la Gran Bretagna e il Ruanda quale soluzione per la gestione *offshore* delle richieste di protezione internazionale, eventualmente da attuare presso altri Stati terzi, come il Kosovo o il Kazakistan²⁹. Peraltro, dopo la sospensione dell'accordo con il Ruanda, la stessa Gran Bretagna sta valutando l'accordo italo-albanese quale esempio da seguire.

Ad ogni buon conto, negli ultimi anni questa prassi si è consolidata, tanto da poter affermare che l'azione statale è divenuta uno strumento rilevante della dimensione esterna dello *jus migrandi* europeo. Per sua parte, l'UE sembra persino prediligere tale modalità, poiché le consente di beneficiare dei rapporti privilegiati che alcuni Stati membri intrattengono con gli Stati terzi *partner* dell'area mediterranea³⁰, si direbbe anche in ragione di un passato coloniale. Naturalmente, anche la prassi relativa agli accordi

²⁶ Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2 febbraio 2017. In proposito, cfr. A. Riccardi, *Esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia e Niger: una prospettiva di diritto internazionale*, in *Questionegiustizia.it*, gennaio 2020, 170-172.

²⁷ Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, 6 novembre 2023.

²⁸ Cfr. G. Cataldi, *L'evoluzione normativa in Italia in tema di gestione delle migrazioni via mare. Quale rilievo agli impegni internazionali dello Stato?*, in *Eurojus*, 2024, 75-78, on line: rivista.eurojus.it.

²⁹ A. Di Pascale, *L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne ed il rispetto dei diritti umani*, relazione al VI Convegno Annuale AISDUE - *L'Unione Europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, 25-26 ottobre 2024, Università di Pisa.

³⁰ Cfr. C. Milano, *La dimensione esterna delle politiche UE di immigrazione e asilo oltre l'approccio globale e l'informalizzazione: alcune questioni giuridiche legate agli sviluppi più recenti*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, 35, 849, on line: www.aisdue.eu.

nazionali mal si concilia con la natura concorrente della competenza dell'UE in ambito migratorio, che se fosse pienamente esercitata, li renderebbe non solo non necessari, ma nemmeno possibili.

5. Rilievi critici di carattere generale

Nel complesso, la dimensione esterna dello *jus migrandi* dell'UE sembra aver virato da un approccio solidale e costruttivo a una tendenza deresponsabilizzante, che vede nell'esternalizzazione fortemente operativa lo strumento principe per la gestione dei flussi migratori verso le frontiere europee. Si tratta, però, di un cambio di approccio che risente di alcuni aspetti problematici, in parte generali, in quanto riferiti alle pratiche di esternalizzazione *per se*, e in parte specificamente riguardanti l'UE.

Partendo dai primi, va premesso che l'esternalizzazione è legittima se lo Stato che si incarica della gestione dei migranti è «sicuro», dunque non pone rischi per la loro incolumità o libertà. A livello internazionale la nozione di «Paese sicuro» è – per così dire – sfuggibile, poiché gli Stati sono tendenzialmente liberi di qualificare come «sicuri» altri Stati, come è accaduto nel caso del Ruanda per mano del legislatore britannico³¹. La stessa discrezionalità non appartiene, però, agli Stati membri dell'UE. Infatti, sebbene la normativa europea rimetta l'individuazione dei «Paesi sicuri» ai singoli ordinamenti nazionali, il diritto dell'Unione osta a qualificazioni dubbie, come, ad esempio, la Corte di giustizia dell'UE ha chiarito nel recente caso degli Stati terzi il cui territorio non sia del tutto «sicuro»³². In proposito, però, si deve registrare che, a fronte di qualificazioni nazionali talora discutibili, nemmeno l'UE sfugge a una sorta di *culpa in eligendo*. Infatti, è stato rilevato che dei trentacinque Paesi a cui l'UE attribuisce priorità negli sforzi di esternalizzazione delle frontiere, la metà è retta da un governo autoritario e solo quattro possono essere considerati degli Stati democratici. Inoltre, tutti presentano rischi per il rispetto dei diritti umani e oltre la metà è classificata secondo un basso indice dello sviluppo umano³³. Ora, è ben chiaro che se il Paese terzo *partner* non si può considerare sicuro, nessuna certezza si può avere sulla conformità del suo operato al diritto internazionale, in relazione sia alla custodia dei migranti, sia al loro eventuale rimpatrio in altri Stati.

Inoltre, l'assunto secondo cui l'esternalizzazione spoglia lo Stato che la attua della responsabilità sulla sorte dei migranti non sembra più rivestire un valore assoluto. Infatti, tradizionalmente uno Stato rispondeva delle violazioni dei diritti umani che avvenivano sul suo territorio in base al

³¹ Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act, 24th April 2024.

³² Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-406/22, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, sentenza del 4 ottobre 2024.

³³ Cfr. M. Akkerman, *Expanding the Fortress - The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme*, Transnational Institute, Amsterdam, 2018, on line: www.tni.org.

principio di territorialità, il che ha incoraggiato l'avvio delle pratiche di esternalizzazione. D'altra parte, si sta progressivamente affermando la responsabilità extraterritoriale per le violazioni dei diritti umani. Da una parte, grazie alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, che, diversamente da altri trattati internazionali sui diritti umani, non è limitata da una clausola giurisdizionale e ammette, dunque, che la responsabilità degli Stati parti possa assumere carattere extraterritoriale³⁴. Dall'altra, a ragione di una giurisprudenza internazionale sviluppatasi a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, che ha operato un'apertura all'applicazione extraterritoriale degli obblighi in materia di diritti umani dei migranti.

Un esempio è fornito dalla cd. dottrina *Hirsi*. In una causa riguardante il pattugliamento marittimo in acque internazionali, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che

sin dalla salita a bordo delle navi delle forze armate italiane e fino alla consegna alle autorità libiche, i ricorrenti si sono trovati sotto il controllo continuo ed esclusivo, tanto *de jure* quanto *de facto*, delle autorità italiane. Nessuna speculazione sulla natura e sullo scopo dell'intervento delle navi italiane in alto mare può indurre la Corte a concludere diversamente.³⁵

Pertanto, pur trovandosi in alto mare, il controllo diretto delle autorità italiane sui migranti salvati in mare ha determinato l'insorgenza della giurisdizione dell'Italia; sul momento, ciò avrebbe dovuto portare a un'attenta valutazione sulla consegna delle persone alla Libia, al fine di non esporle a rischi per la vita e l'incolumità personale. In questo caso, dunque, l'accertamento della responsabilità extraterritoriale degli obblighi in materia di diritti umani ha consentito alla Corte di Strasburgo di dichiarare il nostro Paese responsabile per la violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di tortura) e dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo), in combinato sia col citato art. 3 CEDU, sia con l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU (divieto di espulsioni collettive di stranieri).

Un altro esempio è costituito da una decisione del Comitato per i diritti umani dell'ONU, che ha applicato un criterio di responsabilità basato sulle "conseguenze prevedibili" dell'esercizio dei poteri pubblici in materia migratoria. Il caso prendeva origine da un ricorso dei sopravvissuti di una nave affondata nel Mar Mediterraneo, in zona SAR maltese, dopo aver lanciato diversi SOS. Le autorità italiane avevano intercettato le richieste di soccorso e le avevano trasmesse alle autorità maltesi, competenti *ratione loci*, ma queste non erano intervenute. Le autorità italiane si erano infine attivate su richiesta di quelle maltesi, ma troppo tardi, quando il natante era affondato e parte dei migranti annegati. Ebbene, poiché l'incidente era avvenuto in alto mare, il Comitato ONU doveva stabilire se le vittime si trovassero sotto la giurisdizione italiana. Sulla base di elementi quali gli SOS

³⁴ Cfr. F. Nicolosi, *op. cit.*, 10-11.

³⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), *Hirsi Jamaa e al. c. Italia*, 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012, par. 81.

raccolti dalle autorità italiane, la vicinanza della nave italiana, nonché l'obbligo di soccorso in mare, il Comitato giunge a ritenere che “in the particular circumstances of the case, a special relationship of dependency had been established between the individuals on the vessel in distress and Italy”³⁶. Tale *relazione di speciale dipendenza* aveva determinato l'insorgenza della giurisdizione italiana e, pertanto, il nostro Paese è stato considerato responsabile extraterritorialmente per violazione dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 (diritto alla vita) per le morti in mare causate dalla tardiva reazione alle richieste di soccorso, nonché dell'art. 2 (3) (diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo) per il mancato svolgimento di un'indagine effettiva e rapida sugli accadimenti e sulle eventuale responsabilità delle persone coinvolte nelle operazioni di salvataggio.

Una conferma sembra giungere da due recentissime decisioni dello stesso Comitato, riguardanti i centri *offshore* australiani creati a Nauru per la gestione extraterritoriale dei migranti, costruiti sulla base dell'accordo del 2013 citato nel paragrafo introduttivo di questo lavoro. Infatti, con le due decisioni, adottate alla fine di ottobre 2024³⁷ ma rese pubbliche il 9 gennaio 2025, il Comitato per i diritti umani ha stabilito che l'Australia è responsabile per le detenzioni pluriennali e disumane, a Nauru, di diversi richiedenti asilo (24 minori non accompagnati di varie nazionalità e una cittadina irachena) e che, dunque, tale Stato ha violato l'art. 9 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, riguardante il divieto di detenzioni arbitrarie³⁸. L'Australia dovrà indennizzare le vittime e adottare le misure necessarie a prevenire analoghe violazioni in futuro; in particolare, la normativa interna e le politiche migratorie, nonché gli accordi internazionali conclusi per il trasferimento *offshore* dei migranti, dovranno essere modificati per garantirne la conformità al diritto internazionale. È interessante notare che lo Stato convenuto ha sostenuto di non avere alcuna responsabilità per quanto avvenuto in terra naurana, poiché, in base al principio di territorialità, delle lamentate violazioni avrebbe dovuto rispondere *ratione loci* lo Stato ospitante i migranti. Invece, il Comitato ONU ha ampiamente accertato che l'Australia esercitava un controllo effettivo sui centri *offshore*³⁹ e, pertanto, che a essa sono imputabili le lesioni dei diritti umani denunciate dai 25 richiedenti asilo.

³⁶ Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3042/2017, *A.S., D.I., O.I. and G.D. v. Italy*, 4 November 2020, par. 7.8.

³⁷ Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3663/2019, *M.N. v. Australia*, 25 October 2024 e Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2749/2016, *M.I. et al. v. Australia*, 31 October 2024.

³⁸ Cfr. M. Castellaneta, *Centri offshore per i richiedenti asilo: il Comitato Onu condanna l'Australia. Warning per i Paesi che seguono lo stesso modello*, 10 gennaio 2025, on line: www.marinacastellaneta.it.

³⁹ *M.N. v. Australia*, parr. 7.6-7.16 e *M.I. et al. v. Australia*, parr. 9.5-9.9.

Peraltro, in una prospettiva più ampia, le due decisioni sono foriere di interessanti sviluppi, poiché, in ipotesi, potrebbero “ridimensionare” il crescente interesse verso la costruzione di centri *offshore*. Infatti, da una parte, il Comitato conferma la progressiva erosione del principio di territorialità, che appare sempre meno capace di esentare dalla responsabilità lo Stato che ha chiesto e finanziato la costruzione di tali strutture in terra straniera. Dall'altra, e in conseguenza, è confermata la sua responsabilità extraterritoriale per le violazioni dei diritti fondamentali dei migranti avvenute al di fuori del suo territorio. Sicché, tentando una prima valutazione di impatto di questa recente “giurisprudenza onusiana” nel contesto europeo, ci si domanda cosa accadrebbe se altri richiedenti protezione internazionale, detenuti in centri *offshore* (ad esempio, negli *hub* italiani costruiti in Albania), fossero nelle condizioni sostanziali e procedurali per rivolgersi al Comitato ONU, con tutte le conseguenze che la pronuncia di decisioni di contenuto analogo potrebbe determinare sullo *jus migrandi* europeo e sulle politiche migratorie degli Stati membri.

Nel complesso, a fronte di tale prassi e nell'attesa di ulteriori sviluppi⁴⁰, non è arbitrario sostenere che nel caso dell'esternalizzazione della gestione dei migranti si debba considerare anche il criterio della responsabilità extraterritoriale a fini dell'individuazione delle responsabilità sulle violazioni dei diritti umani. Sicché, come evidenziato in dottrina, lo Stato che ospita i migranti sarebbe responsabile secondo il principio di territorialità, mentre lo Stato che ha esternalizzato la gestione delle proprie frontiere ne risponderebbe *pro quota* in base al criterio della responsabilità extraterritoriale⁴¹.

Chiaramente, l'assenza di una prassi rilevante in tema di responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali non consente di svolgere

⁴⁰ Ad esempio, sarà interessante verificare la decisione della Corte di Strasburgo in *S.S. et autres c. l'Italie*, n. 21660/18 (26 juin 2019), depositato il 3 maggio 2018, nel quale i ricorrenti (migranti sopravvissuti a un salvataggio in mare) sostengono che le autorità italiane, che avevano ricevuto gli SOS, sono venute meno agli obblighi positivi derivanti dagli articoli 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto di tortura) CEDU. Il caso riguarda una nave di migranti in *distress*, che aveva lanciato diversi SOS. Le autorità italiane avevano ricevuto un messaggio di soccorso e, in conseguenza, chiesto alle navi nelle vicinanze di intervenire. Sul luogo giungevano tre natanti: la nave Sea Watch 3, la nave militare francese Premier Maître l'Her e la nave della guardia costiera libica Ras Jadir. Giungeva altresì un elicottero della Marina Militare italiana. Dal ricorso si apprende che la nave libica avvicinava per prima la nave dei migranti. Secondo i ricorrenti, lo spostamento d'acqua provocato dall'abbordaggio causava la morte di diverse persone cadute in acqua; inoltre, l'equipaggio della nave libica non forniva i giubbotti di salvataggio, ma, anzi, colpiva le persone in acqua con delle corde e le minacciava con le armi. Infine, i migranti trattiene dalla nave libica venivano portati in Libia, dove subivano dei trattamenti inumani e degradanti. In una data non precisata, essi erano rimpatriati in Nigeria nell'ambito del programma volontario di rimpatrio dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

⁴¹ Cfr. A. Riccardi, *op. cit.*, 172-177, la cui analisi riguarda la responsabilità internazionale dell'Italia rispetto all'attuazione, da parte della Libia, dell'accordo concluso nel 2017.

considerazioni analoghe con riguardo all'UE. Però, corre l'obbligo di precisare che, proprio rispetto all'esternalizzazione delle frontiere esterne europee, si registrano voci a favore della responsabilità extraterritoriale dell'Unione europea per la violazione dei diritti dei migranti avvenute nel territorio degli Stati terzi *partner*⁴².

6. Rilievi critici specificamente riguardanti l'UE

Ci sono, poi, dei profili problematici che riguardano l'UE nello specifico, dei quali si può dar succintamente conto.

In primis, se l'Unione è (ancora) un progetto di integrazione, l'esternalizzazione dovrebbe essere interpretata in senso inclusivo. Sicché, se si valutano le pratiche di esternalizzazione attuate da e tra Stati terzi all'UE, si deve prendere atto che il diritto internazionale non le vieta⁴³ e che, nel caso di violazione dei diritti umani dei migranti, l'erosione progressiva del principio di territorialità li porrà sempre più di fronte alla responsabilità extraterritoriale. Ma nel caso dell'UE e dei suoi Stati membri non è possibile limitarsi alla constatazione che l'esternalizzazione non è vietata se attuata nel rispetto del diritto internazionale, poiché bisognerebbe considerarne anche l'aspetto assiologico: tale forma di gestione delle frontiere, se attuata, non dovrebbe essere intesa come espediente deresponsabilizzante da parte di un'organizzazione internazionale che si è costruita sull'integrazione tra Stati e popoli europei. In ogni caso, oltre l'esternalizzazione, a parere di chi scrive l'inclusività "midollare" del progetto di integrazione europea dovrebbe consentire ai migranti che fuggono da persecuzioni e contesti rischiosi di raggiungere i confini europei quantomeno per poter presentare istanza di protezione internazionale.

In secondo luogo, l'UE deve garantire la coerenza tra i suoi valori e la dimensione esterna dello *jus migrandi*. Infatti, il rispetto dei diritti dell'uomo è al contempo un fondamento dell'UE⁴⁴, un suo obiettivo⁴⁵ e impronta la sua azione esterna⁴⁶, anche in termini di promozione presso gli Stati terzi⁴⁷. Lo stesso deve dirsi per il rispetto dei diversi trattati internazionali che riguardano i migranti, *in primis* la Convenzione di Ginevra del 1951 sulla protezione dei rifugiati⁴⁸ e, con riguardo a una specifica categoria di migranti vulnerabili, la Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo. In buona sostanza, solo la coerenza tra l'azione dell'UE in ambito migratorio e

⁴² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *L'esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell'Unione europea ed effetti giuridici*, dicembre 2019, 19-24, on line: www.asgi.it.

⁴³ Cfr. A. Riccardi, *op. cit.*, 163.

⁴⁴ Art. 2 TUE.

⁴⁵ Art. 3 TUE.

⁴⁶ Art. 21 TUE.

⁴⁷ *Ibidem* e art. 8 TUE.

⁴⁸ Cfr. l'art. 78 TFUE, che "incorpora" la Convenzione del 1951 nel diritto dell'UE quale parametro interpretativo di riferimento.

la sua base assiologica può garantire una gestione delle migrazioni che sia rispettosa dei diritti umani di coloro che vi sono coinvolti, peraltro garantendo l'UE rispetto ai rischi della responsabilità internazionale per violazione dei diritti umani. Per converso, tale coerenza non è garantita nella misura in cui l'esternalizzazione pone a rischio i diritti fondamentali dei migranti, come nel caso, prima citato, dei trentacinque Stati *partner* europei insicuri.

Infine, non vanno trascurate le valutazioni effettuate sulle pratiche di esternalizzazione che si sono succedute negli anni. Da una parte, la Corte dei conti dell'UE ha rilevato dei risultati insoddisfacenti in relazione sia ai risultati raggiunti, spesso inferiori alle aspettative, sia all'uso delle risorse finanziarie dell'UE a beneficio dei Paesi terzi coinvolti, ai quali – come sottolineato dall'istituzione – non dovrebbero essere erogati i fondi europei nel caso di violazione dei diritti umani⁴⁹. Dall'altra, con specifico riguardo al rispetto dei diritti umani negli Stati terzi *partner* che l'UE sostiene finanziariamente, si è più volte espressa anche la Mediatrice europea.

Ad esempio, nel settembre 2023, quando ha domandato alla Commissione se avesse effettuato una valutazione d'impatto sui diritti umani prima di firmare il *memorandum* con la Tunisia e se intendesse effettuare un monitoraggio durante la sua attuazione, nonché se avesse definito criteri per la sospensione dei finanziamenti nel caso di violazione dei diritti dei migranti⁵⁰. A conclusione dell'*iter* istruttorio, nella decisione del 21 ottobre 2024 la Mediatrice concludeva che

La Commissione europea non ha adottato una valutazione d'impatto indipendente sui diritti umani prima di firmare il protocollo d'intesa con la Tunisia e non ha effettuato valutazioni periodiche autonome dell'impatto delle azioni attuate nell'ambito del protocollo d'intesa. Tuttavia, un esercizio di gestione del rischio condotto dalla Commissione prima della firma del protocollo d'intesa contribuisce in qualche modo a porre rimedio a tale situazione. Varie misure di monitoraggio, come descritto dalla Commissione, dovrebbero produrre valutazioni periodiche dell'impatto sui diritti umani delle azioni intraprese nell'ambito del protocollo d'intesa.⁵¹

Sebbene non abbia ritenuto necessarie ulteriori indagini, la Mediatrice sollecitava la Commissione a dare seguito ad alcuni suggerimenti, dalla stessa formulati, sul monitoraggio e sulla pubblicizzazione delle analisi di impatto relative anche al rispetto dei diritti umani in Tunisia.

⁴⁹ Ad esempio, cfr. le relazioni speciali n. 17/2024 (“Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa. Nonostante i nuovi approcci, il sostegno resta non sufficientemente mirato”), n. 17/2021 (“La cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati”) e n. 9/2016 (“La spesa per la dimensione esterna della politica UE di migrazione nei paesi del vicinato orientale e del Mediterraneo meridionale fino al 2014”). Le relazioni sono disponibili on line: www.eca.europa.eu.

⁵⁰ Cfr. F. Battaglia, *op. cit.*, 900-901.

⁵¹ Mediatrice europea, caso OI/2/2024/MHZ, decisione del 21 ottobre 2024, conclusioni.

E in termini analoghi si era espressa nel 2017 con riguardo alla Dichiarazione congiunta del 2016 tra l'UE e la Turchia, quando la Mediatrice aveva constatato che non era stata effettuata alcuna valutazione d'impatto sui diritti umani prima della firma dell'atto e, pertanto, aveva invitato la Commissione a provvedere al monitoraggio *in itinere*, dandone conto nelle relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione.⁵² In proposito, si deve però ritenere che, in questi anni, non siano stati compiuti grandi progressi. Infatti, secondo le conclusioni cui è giunta una recente inchiesta condotta in modo coordinato da nove autorevoli testate giornalistiche europee, l'UE "chiude un occhio" sulle espulsioni sistematiche di rifugiati afgani e siriani dalla Turchia verso i Paesi d'origine, dunque sulla violazione dei diritti umani e del principio di *non refoulement*, mantenendo aperta la linea di finanziamento a favore del *partner* eurasiatico.⁵³

7. Le prospettive dell'esternalizzazione delle frontiere esterne europee

Se gli evidenziati profili suggeriscono che l'UE dovrebbe (e, in base alla sua competenza, potrebbe) esternalizzare in modo più solidale e meno deresponsabilizzante, i contenuti del nuovo Patto per la migrazione e l'asilo e le dichiarazioni programmatiche della Commissione von der Leyen II depongono per il mantenimento dello *status quo*.

Infatti, da una parte il 22 maggio 2024⁵⁴ sono stati pubblicati i dieci provvedimenti che compongono tale nuovo Patto⁵⁵: nove regolamenti, che puntano a un'armonizzazione quasi completa delle procedure d'asilo e di rimpatrio, degli strumenti di gestione delle crisi e dei meccanismi di solidarietà, e una direttiva sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. I regolamenti sono entrati in vigore l'11 giugno 2024, ma si applicheranno da giugno o luglio 2026, ad eccezione di singole disposizioni che recano un diverso termine di applicazione. Il recepimento della direttiva, invece, è fissato al 12 giugno 2026.

Il nuovo Patto del 2024 si presenta come un *patchwork* di compromessi volti a garantire un equilibrio tra le diverse prospettive nazionali, spesso contraddistinte da un marcato sovranismo. Come è stato evidenziato, pecca di coerenza e di certo siamo distanti dall'ambizioso obiettivo di rendere più

⁵² Mediatrice europea, casi congiunti 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ, decisione del 18 gennaio 2017.

⁵³ Trattasi dell'indagine di Lighthouse Reports, in collaborazione con El País, Der Spiegel, Politico, Etilaat Roz, SIRAJ, NRC, L'Espresso e Le Monde Lighthouse Reports, disponibile on line: www.lighthousereports.com. Ne dà conto S. De La Feld, *Nove testate internazionali accusano l'Ue di finanziare deportazioni di massa dalla Turchia verso Siria e Afghanistan*, in *Eunews*, 11 ottobre 2024.

⁵⁴ In GUUE L del 22 maggio 2024.

⁵⁵ A. Di Pascale, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Eurojus*, 2024, on line: <https://rivista.eurojus.it>.

efficace il sistema europeo di asilo e di aumentare la solidarietà europea, consentendo di alleggerire il carico su Stati membri di arrivo⁵⁶. Rispetto alla collaborazione con gli Stati terzi *partner*, è confermata l'intenzione di puntare sul *soft law* quale strumento di “esternalizzazione informale”⁵⁷. In particolare, come affermato dalla Commissione sin dalla proposta del nuovo Patto, si evidenziano sia la necessità di instaurare con i Paesi terzi dei partenariati completi, equilibrati, mirati e reciprocamente vantaggiosi in materia di migrazione, sia l'esigenza di

avvalersi dell'esperienza e delle relazioni privilegiate che alcuni Stati membri hanno costruito con importanti partner: l'esperienza ha dimostrato che il pieno coinvolgimento degli Stati membri nei partenariati dell'UE sulla migrazione, anche mettendo in comune risorse e competenze attraverso i vari fondi fiduciari dell'UE, è fondamentale per ottenere risultati efficaci.⁵⁸

D'altra parte, dell'attuazione del Patto per la migrazione e l'asilo si occuperà la nuova Commissione⁵⁹. Già nella veste di candidata alla presidenza della Commissione 2024-2029, Ursula von der Leyen aveva dichiarato non soltanto di ritenere fondamentale la sua completa attuazione, ma di voler proseguire la collaborazione con gli Stati terzi di origine e transito dei migranti e altresì di voler addivenire a un “Patto per il Mediterraneo”:

We will continue developing strategic relations on migration and security with non-EU countries, especially countries of origin and transit. As part of a new Pact for the Mediterranean, we will develop our existing strategic partnerships and work towards new ones with clear responsibilities and deliverables. We will work in areas of shared interest, from investment in education, infrastructure, and the wider economy to talent partnerships and legal pathways. We will step up our work on returns, preventing illegal migration and fighting human smuggling.⁶⁰

Tale ulteriore e specifico Patto coinvolgerà gli Stati terzi che si affacciano sul Mar Mediterraneo, ai quali, *inter alia*, saranno erogati finanziamenti affinché assumano ulteriori compiti operativi, così rendendo le frontiere europee sempre più irraggiungibili. Come emerge dalle lettere di incarico a firma della Presidente della Commissione, al partenariato euromediterraneo lavoreranno, in stretta sinergia, i due commissari

⁵⁶ P. De Pasquale, *Tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare: il Nuovo (ma non troppo) Patto per la migrazione e l'asilo*, in *DPCE*, 2024, 1, X-XI.

⁵⁷ C. Milano, *op. cit.*, 844.

⁵⁸ Commissione europea, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo* (Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM/2020/609 final, Bruxelles, 23 settembre 2020).

⁵⁹ A. Di Pascale, *op. cit.* (2024), 5.

⁶⁰ U. von der Leyen (Candidate for the European Commission President), *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, Strasbourg, 18th July 2024.

competenti *ratione materiae* sui flussi migratori, cioè il commissario agli affari interni e alla migrazione e il nuovo commissario al Mediterraneo.⁶¹

È il caso di aggiungere che tali eloquenti sviluppi avvengono in un momento storico in cui molti governi europei, anche europeisti, hanno annunciato un “giro di vite” sulle migrazioni⁶². È il caso della Germania dopo l’attentato di Solingen, dell’Olanda sempre meno tollerante o della Svezia, che si propone di incentivare economicamente l’abbandono del proprio territorio.

8. Brevi conclusioni

Si può, dunque, ben affermare che *mala tempora currunt* per il diritto migratorio dell’UE. In tale contesto, il compito dell’accademia e dell’informazione libera è quello di osservare e di segnalare ogni criticità e incoerenza dell’azione dell’UE in ambito migratorio, denunciandone le insufficienze e le criticità. È altresì presumibile che ci sarà contenzioso sull’applicazione del nuovo Patto per la migrazione e l’asilo, dunque che la Corte di giustizia dell’UE e i giudici interni degli Stati membri affronteranno, secondo le rispettive competenze, gli aspetti controversi della futura disciplina migratoria, come peraltro accade per lo *jus migrandi* vigente.

Basti citare, a titolo di esempio (e volgendo lo sguardo al nostro Paese), le decisioni del Tribunale di Roma del 18 ottobre 2024, che, applicando il primato del diritto dell’UE sul contrastante diritto nazionale, non ha convalidato il trattenimento di un cittadino del Bangladesh e di un cittadino egiziano, in ragione del fatto che i due Paesi interessati sono considerati non del tutto sicuri⁶³. Oppure, si può ricordare il rinvio pregiudiziale del Tribunale di Bologna del 25 ottobre 2024, col quale, *inter alia*, esso domanda alla Corte di giustizia dell’UE se il Paese di origine sicuro sia tale anche in presenza di forme generalizzate e costanti di persecuzione e rischi di danno grave nei confronti di gruppi minoritari⁶⁴. Sebbene non sia mai opportuno anticipare le decisioni degli organi giurisdizionali, ad avviso di chi scrive lo *jus migrandi* europeo, nell’accezione vivente costantemente alimentata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’UE, già risponde in senso negativo al quesito posto dai giudici felsinei.

⁶¹ *Mission letter to Magnus Brunner – Commissioner-designate for Internal Affairs and Migration*, 2024, Brussels, e *Mission letter to Dubravka Šuica – Commissioner-designate for the Mediterranean*, 2024, Brussels, entrambe disponibili on line: <https://commissioners.ec.europa.eu>.

⁶² P. De Pasquale, *op. cit.*, XI-XII.

⁶³ Su questi e sui successivi sviluppi, cfr. M. C. Carta, *La dimensione esterna della politica migratoria dell’Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i “non-accordi” di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4/2024 “Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre”, on line: www.aisdue.eu.

⁶⁴ Cfr. M. Castellaneta, *Paese di origine sicuro: il Governo prova a rimettere in discussione il primato del diritto Ue*, 1° novembre 2024, on line: www.marinacastellaneta.it.

Ciò detto, è altresì evidente che l'attivismo giudiziale, pur funzionale a garantire la tutela degli individui e a realizzare la giustizia, non può costituire il *modus procedendi* per correggere le scelte politiche inopportune o inadeguate, nonché i conseguenti (e talora illegittimi) interventi legislativi. Affrontare adeguatamente le migrazioni richiede un cambiamento culturale nei confronti di un fenomeno fisiologico nella storia dell'uomo (se non, addirittura, della natura), che non sarà arrestato né dalle parole, proferite e scritte, né dagli espedienti di volta in volta escogitati col fine di limitarlo.

Luca Paladini
Dipartimento di studi umanistici
Università per Stranieri di Siena
paladini@unistrasi.it