

# INTERVENTI

---

## Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati<sup>1</sup>

di *Giuseppe Morgese*\*

*Sommario: Premessa - 1. Il metodo "hotspot" - 2. Il reinsediamento e l'ammissione umanitaria dalla Turchia - 3. La proposta di elenco europeo comune dei Paesi d'origine sicuri - 4. Cenni alle iniziative di cooperazione con i Paesi terzi - Conclusioni*

### **Premessa**

Il significativo afflusso di migranti negli Stati dell'Unione europea (UE) negli ultimi tempi pone numerose problematiche, riguardanti non solo la politica di gestione/controllo dell'immigrazione ma anche le dinamiche interne ed esterne degli Stati membri nonché di quelli di origine e transito di tali flussi.<sup>2</sup>

Sono sotto gli occhi di tutti, infatti, gli arrivi senza precedenti di migranti che quasi quotidianamente attraversano l'Egeo e il Canale di Sicilia per poi spostarsi lungo i Paesi balcanici o l'Italia verso l'Europa centrale e settentrionale, così come sono note le difficoltà che stanno sperimentando questi Paesi in termini di impegni finanziari e capacità di accoglienza<sup>3</sup> e i numerosi episodi in cui i migranti perdono la vita.<sup>4</sup> In capo ai Paesi di frontiera esterna, infatti, gravano specifici oneri per quanto riguarda non solo il con-

---

1. Il presente scritto tiene conto degli aggiornamenti fino al 9 marzo 2016. Si ringraziano i due revisori anonimi per i loro proficui suggerimenti, che hanno reso migliore il testo.

\* L'autore è ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli studi di Bari Aldo Moro.

2. Su questo secondo aspetto v. F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Roma, 2015, e i contributi *ivi* presenti.

3. Nel 2015, sono arrivate via mare più di 150.000 persone in Italia e più di 850.000 in Grecia.

4. Recentemente v. A. Klug, *Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-Sharing*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, p. 48 ss.

trollo delle frontiere,<sup>5</sup> ma anche l'accoglienza dei migranti e l'esame delle eventuali domande di protezione.<sup>6</sup>

A partire dall'Agenda europea per la migrazione del maggio 2015,<sup>7</sup> l'UE ha avviato iniziative concernenti la gestione delle frontiere, la protezione internazionale e il controllo dell'immigrazione irregolare. L'approccio globale al fenomeno della migrazione è giustificato in quanto, com'è noto, i flussi migratori verso l'Europa sono in gran parte "misti" (composti cioè non solo da migranti "economici" ma anche da persone in cerca di protezione da particolari situazioni nei Paesi di provenienza).

Ciò posto, l'Agenda mantiene però ferma la distinzione tra richiedenti asilo e migranti economici, nella consapevolezza che i due gruppi risultano ben distinti per presupposti e condizioni sostanziali e che, pertanto, richiedono approcci normativi diversi. Per questo motivo, l'intervento dell'UE si snoda lungo un "triplo binario": accoglienza ed esame delle domande dei richiedenti protezione internazionale, avvio della procedura di ricollocazione per i richiedenti ammissibili, rimpatrio per coloro che non hanno titolo per rimanere.<sup>8</sup>

Tuttavia l'attuazione integrale di tali iniziative - in parte improntate al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati (art. 80 TFUE)<sup>9</sup> - sta incontrando difficoltà<sup>10</sup> e provocando reazioni unila-

---

5. V. il 6° considerando del Codice Frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15.3.2006, in GUCE n. L 105 del 13.4.2006, p. 1 ss.: l'ultima versione consolidata, del 26.11.2013, è reperibile *online*).

6. In base al c.d. "sistema Dublino" ora disciplinato dal regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.6.2013, in GUUE n. L. 180 del 29.6.2013, p. 31 (c.d. Dublino III). Su questi aspetti v. per tutti A. Adinolfi, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Riv. dir. intern.*, 2009, p. 669 ss.; G. Caggiano, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di "Paese di primo ingresso" per gli Stati frontalieri nel Mediterraneo*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 45 ss.; più di recente, C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Riv. dir. intern.*, 2015, p. 701 ss., spec. p. 723 ss.

7. COM(2015) 240 del 13.5.2015.

8. In termini sostanzialmente analoghi G. Caggiano, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459 ss.

9. Si rinvia per tutti a M. Gestri, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in A. Ligustro, G. Sacerdoti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895, e G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in*

terali degli Stati, i quali invocano la sospensione delle regole Schengen e respingono indiscriminatamente i migranti alzando muri e fili spinati, oppure sequestrando i beni dei richiedenti,<sup>11</sup> con finalità deterrenti.<sup>12</sup> Situazione alla quale la Commissione sta opponendo il fermo rispetto del principio della libera circolazione e del carattere temporaneo ed eccezionale del ripristino dei controlli alle frontiere interne.<sup>13</sup>

Qui ci occuperemo delle iniziative che incidono sulla materia dell'accoglienza e della protezione internazionale: il metodo *hotspot*, il reinsediamento, il programma volontario di ammissione umanitaria dalla Turchia, la proposta di regolamento su un elenco europeo di Paesi d'origine sicuri e la cooperazione con i Paesi terzi. Non sarà esaminato, invece, il meccanismo di ricollocazione (*relocation*) predisposto con due decisioni del Consiglio del settembre 2015<sup>14</sup> per attribuire ad altri Paesi UE, in deroga al sistema Dublino, l'esame delle domande di richiedenti in evidente bisogno di protezione giunti in Italia e in Grecia.<sup>15</sup>

Prima di passare all'esame delle iniziative summenzionate, e a loro completamento, merita ricordare che per il 2015 e il 2016 l'UE sta destinando significative risorse agli Stati membri nell'ottica della solidarietà finanziaria, portando a oltre 10 miliardi di euro i fondi per affrontare la crisi dei rifugiati.<sup>16</sup> Di recente, la decisione 2016/253<sup>17</sup> ha attivato lo "strumento di

*materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365.

10. Cfr. il comunicato stampa IP/16/271 del 10.2.2016.

11. Sulla conformità di tale ultima pratica rispetto al diritto UE v. K. Groenendijk, S. Peers, *Can Member States seize asylum-seekers' assets?*, 24.1.2016, reperibile *online*.

12. Quanto queste risposte statali siano di corto respiro viene spiegato, tra gli altri, da S. Peers, *The Refugee Crisis: What should the EU do next?*, 8.9.2015, reperibile *online*.

13. Si veda, da ultimo, la comunicazione *Ritorno a Schengen - Tabella di marcia*, COM(2016) 120 del 4.3.2016, che delinea un insieme di azioni dirette a ripristinare il pieno funzionamento dello spazio Schengen.

14. Decisioni n. 2015/1523 del Consiglio, del 14.9.2015, in GUUE n. L 239 del 15.9.2015, p. 146, e n. 2015/1601 del Consiglio, del 22.9.2015, *ivi* n. L 248 del 24.9.2015, p. 80.

15. Anche con riguardo alla proposta diretta a introdurre un sistema permanente di ricollocazione mediante modifica del regolamento Dublino III (COM(2015) 450 def. del 9.9.2015), preferiamo rinviare a M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'UE nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in questa *Rivista*, n. 2.2015, p. 33 ss. Cfr. anche G. Caggiano, *Alla ricerca*, cit., p. 468 ss.

16. La Grecia è il maggiore beneficiario di tali somme (intorno ai 660 milioni di euro).

17. Decisione (UE) 2016/253 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25.11.2015, in GUUE n. L. 47 del 24.2.2016, p. 6.

flessibilità”<sup>18</sup> mobilitando importi supplementari pari a poco più di 1,5 miliardi di euro oltre il massimale della rubrica di spesa 3 (Sicurezza e cittadinanza) e a 24 milioni di euro oltre il massimale della rubrica 4 (Europa globale): detti importi sono destinati a integrare il finanziamento ordinario del 2016 per le misure nel settore della migrazione e dei rifugiati.<sup>19</sup>

Si segnala, tra l’altro, anche l’accordo tra la Commissione e l’Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR) del dicembre 2015, relativo al reperimento di 20.000 posti di accoglienza in Grecia con un finanziamento di 80 milioni di euro. A tal proposito, merita accennare alla comunicazione sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici nel settore dell’asilo, con cui la Commissione ha compiuto una ricognizione del quadro giuridico per agevolare le amministrazioni degli Stati membri nella scelta della corretta procedura per soddisfare le necessità immediate dei richiedenti asilo (alloggi, beni e servizi).<sup>20</sup>

## 1. Il metodo “hotspot”

Di primaria importanza è il nuovo approccio dei c.d. “punti di crisi” (*hotspot*). Si definiscono tali le zone di frontiera esterna nell’UE interessate da una pressione migratoria sproporzionata, zone in cui i funzionari nazionali vengono affiancati da “squadre di sostegno per la gestione della migrazione”. Queste sono composte da personale di alcune Agenzie UE e hanno il compito di «condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo»,<sup>21</sup> in modo da distinguere i bisognosi di protezione internazionale dagli altri migranti (di regola, da rimpatriare).

---

18. Previsto dal regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2.12.2013, relativo al quadro finanziario pluriennale dell’UE, in GUUE n. L 347 del 20.12.2013, p. 884. Il ricorso a questo strumento consente di finanziare (entro un massimale annuo di 471 milioni di euro) spese chiaramente identificate che altrimenti non rientrerebbero nei massimali disponibili di una o più rubriche del quadro finanziario pluriennale.

19. La mobilitazione di queste cifre verrà “spalmata” in misura differente sui bilanci degli anni 2016 (734,2 milioni), 2017 (654,2 milioni), 2018 (83 milioni) e 2019 (58,6 milioni).

20. COM(2015) 454 def. del 9.9.2015.

21. COM(2015) 240, p. 7. V. anche le conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno, che considerano gli *hotspot* come «strutture di accoglienza e prima accoglienza negli Stati membri in prima linea con l’attivo sostegno degli esperti degli Stati membri e dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), di Frontex e Europol, al fine di assicurare prontamente identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti».

Il metodo non è stato formalizzato in atti UE vincolanti e viene descritto in termini vaghi nell'Agenda. La Commissione ha fornito specificazioni in una nota esplicativa<sup>22</sup> e nell'allegato alla comunicazione del 23 settembre 2015 con cui si è dato sèguito all'Agenda.<sup>23</sup>

In primo luogo, la definizione di una sezione di frontiera esterna come “punto di crisi” dipende da una valutazione dell'intensità dell'afflusso di migranti: qualora rivesta carattere sproporzionato, è possibile istituire un *hotspot*. La valutazione spetta allo Stato membro interessato, che rivolge la pertinente richiesta alla Commissione europea. Quest'ultima, assieme alle Agenzie interessate, compie un'analisi dei rischi ed eventualmente procede all'istituzione del punto di crisi e della relativa squadra di sostegno. Nel caso in cui si riscontri una situazione di crisi ma lo Stato interessato non si attivi, la Commissione, non avendo strumenti vincolanti, può solo proporre allo Stato interessato di avviare il processo sulla base delle valutazioni espresse da Frontex e UESA. Comunque sia, la decisione di istituire un *hotspot* è temporanea perché dipende dal perdurare del carattere sproporzionato della pressione migratoria.

Gli *hotspot* sono multifunzionali, dato che le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte servono per inserire rapidamente (preferibilmente entro 48 ore) i migranti nel ricordato “triplo binario” che prevede l'accesso dei richiedenti protezione alla procedura Dublino o alla ricollocazione e l'avvio delle operazioni di rimpatrio per gli altri.

Le operazioni fotodattiloscopiche, all'evidenza, rappresentano il perno dell'intero sistema.<sup>24</sup> Si ricorda, in proposito, che il nuovo regolamento Eurodac,<sup>25</sup> applicabile dal 20 luglio 2015, obbliga gli Stati UE a disporre l'effettivo rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti asilo e la trasmissione dei dati alla banca-dati Eurodac entro 72 ore dalla presentazione della relativa domanda; analogo obbligo viene previsto con riferimento alle impronte di tutti i cittadini di Paesi terzi o apolidi (di età non inferiore a 14 anni) in relazione all'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato UE.

In Italia la *Roadmap* del 28 settembre 2015<sup>26</sup> - con cui si è dato sèguito operativo al piano di ricollocazione e, più in generale, all'Agenda del mag-

---

22. Cfr. l'*Explanatory note on the “Hotspot” approach*, allegata alla lettera datata 17.7.2015 inviata dal commissario europeo Avramopoulos al Consiglio UE, reperibile *online*.

23. Comunicazione COM(2015) 490 def., Allegato 2, del 23.9.2015.

24. In COM(2016) 85 def., del 10.2.2016, p. 13, la Commissione chiarisce che in materia vige il principio “senza registrazione, nessun diritto”.

25. Regolamento n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.6.2013, in *GUUE* L 180 del 29.6.2013.

26. Reperibile all'indirizzo [www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf).

gio 2015 - esplicita le modalità di inserimento dei migranti nel “triplo canale” all’esito delle operazioni di identificazione: coloro che manifestino la volontà di presentare domanda di protezione internazionale vengono trasferiti nei *regional hub* con avvio delle procedure nazionali;<sup>27</sup> per gli ammissibili alla procedura di ricollocazione, invece, si aprono le porte dei *regional hub* dedicati e della procedura di cui alle decisioni 2015/1523 e 2015/1601;<sup>28</sup> infine, gli altri migranti irregolari devono essere condotti nei CIE in vista del loro rimpatrio.

Il carattere multifunzionale degli *hotspot* si riflette nella composizione multidisciplinare delle squadre di sostegno, formate principalmente da esperti dell’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri UE (Frontex), dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (UESA) e dell’Ufficio europeo di polizia (Europol). Gli esperti di Frontex hanno il compito di registrare i migranti in arrivo, rilevarne le impronte, interrogarli per comprendere sia le rotte percorse sia il *modus operandi* dei trafficanti, effettuare lo *screening* ai fini del loro smistamento in uno dei binari prima ricordati, nonché, qualora necessario, fornire l’assistenza e coordinare i voli di rimpatrio. L’UESA collabora alla registrazione e all’avvio della procedura di riconoscimento della protezione o di ricollocazione. Infine gli investigatori dell’Europol, con gli esperti di Eurojust, raccolgono le informazioni per le indagini dirette a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti.<sup>29</sup>

La complementarità dei lavori delle Agenzie è assicurata dalla istituzione, nello Stato ospitante, di una sede operativa congiunta - la “*Task force* regionale dell’Unione europea” (EURTF) - incaricata di implementare il metodo sotto il profilo amministrativo-operativo, coordinando i lavori delle squadre negli *hotspot* e interfacciandosi con le autorità nazionali. Ai fini della procedura di ricollocazione, possono far parte della *Task force* anche rappresentanti di altri Stati membri; in casi specifici, possono essere istituiti collegamenti con altri organismi internazionali quali l’Interpol, l’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e l’UNHCR.<sup>30</sup>

---

27. A regime, e cioè entro la fine del 2016, il periodo di permanenza nei *regional hub* (uno per ogni regione italiana) dovrebbe andare dai 7 ai 30 giorni ai fini della presentazione della domanda: fatto ciò, i richiedenti potranno lasciare l’*hub* per essere trasferiti nei Centri di seconda accoglienza della rete SPRAR.

28. Cfr. M. Di Filippo, *op. cit.*, p. 41 ss.

29. Sulla cooperazione tra queste tre agenzie v. S. Carrera, L. den Hertog, J. Parkin, *The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 337 ss.

30. A tal proposito si ricorda l’esperienza del progetto “*Praesidium*” degli anni 2006-2009, che ha visto la collaborazione nel Centro di primo soccorso di Lampedusa tra lo Stato

Gli Stati ospitanti restano, tuttavia, competenti per quanto riguarda la gestione operativa dei Centri e per tutto ciò che succede al loro interno. Gli Stati devono istituire e gestire infrastrutture di accoglienza efficienti, offrire una guida e il collegamento con i principali soggetti locali,<sup>31</sup> oltre a essere responsabili di eventuali violazioni dei diritti dei migranti. In altre parole, il metodo in esame non introduce una forma di “trattamento congiunto” delle domande di asilo,<sup>32</sup> che restano nazionali, né i Centri di accoglienza in prossimità dei punti di crisi sono qualificabili come zone sottratte alla giurisdizione degli Stati ospitanti.

A oggi sono previsti *hotspot* in Italia e in Grecia. Per quanto riguarda il nostro Paese, il 26 giugno 2015 è stata istituita l'EURTF a Catania con compiti di coordinamento delle attività delle squadre di sostegno. Secondo quanto previsto nella citata *Roadmap* del settembre 2015, le strutture di accoglienza sono state individuate a Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle, Augusta, Taranto e Trapani.<sup>33</sup> A regime le squadre saranno composte, oltre che dalle autorità nazionali, da funzionari di Frontex, dell'UESA, di Europol, di EUNAVFOR MED<sup>34</sup> e di Eurojust.<sup>35</sup> In Grecia, la sede della *task*

---

italiano, l'OIM, l'UNHCR, la Croce Rossa Italiana e, in parte, Save The Children Italia, al fine di potenziare l'accoglienza rispetto ai flussi migratori via mare alla frontiera sud dell'Italia.

31. Autorità locali, servizi sociali, servizi di contrasto e gestori di strutture di accoglienza.

32. Il tema, benché all'attenzione delle istituzioni UE, non ha sinora portato all'adozione di atti in materia. In argomento v. H. Urth, M. Heegaard Bausager, H. M. Kuhn, J. Van Selm, *Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU*, 2013, reperibile *online*, e G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione* cit., pp. 381-382. Nell'Agenda del maggio 2015 la Commissione afferma di voler avviare un dibattito concernente, tra l'altro, l'istituzione nel lungo periodo «di un unico processo decisionale in materia di asilo, al fine di garantire la parità di trattamento dei richiedenti asilo in tutta Europa».

33. Al 10 febbraio 2016 risultano operativi in Italia solo i Centri di Lampedusa e Pozzallo, in via di piena operatività quelli di Trapani e Taranto, mentre si è ancora indietro per i Centri di Augusta e Porto Empedocle (COM(2016) 85 def., Allegato 3).

34. L'operazione militare navale UE nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) è la risposta militare dell'Unione al traffico e alla tratta di esseri umani attraverso il Mediterraneo. Essa è stata avviata dal Consiglio dei ministri il 22.6.2015 con la decisione (PESC) n. 2015/972, in GUUE L 157 del 23.6.2015, in ottemperanza alla precedente decisione (PESC) n. 2015/778 del 18.5.2015, *ivi* L 122 del 18.5.2015. L'operazione, autorizzata dal Consiglio di sicurezza ONU (risoluzione n. 2240/2015), è passata dal 7 ottobre 2015 alla seconda delle sue tre fasi (decisione del Consiglio “Affari Generali” del 14.9.2015) e, dal successivo 26 ottobre, ha assunto il nome di “operazione Sophia”. Cfr. I. Ingravallo,

*force* regionale è stata incardinata nel già esistente ufficio di collegamento di Frontex nel Pireo, sono stati individuati e resi operativi alcuni degli *hotspot* sulle isole maggiormente interessate dai flussi<sup>36</sup> e si stanno rafforzando le capacità nazionali di identificazione, registrazione e trasmissione dei dati dei migranti. Per l'istituzione e il funzionamento degli *hotspot* in Italia e Grecia, sia la Commissione sia le Agenzie UE hanno chiesto agli Stati di fornire ulteriori risorse umane e attrezzature, che però giungono con lentezza.<sup>37</sup>

L'adozione del metodo *hotspot*, pur nel suo carattere formalmente non vincolante, ci sembra riconducibile all'ottica solidaristica interstatale dell'art. 80 TFUE. L'esperienza e il supporto delle principali Agenzie UE di gestione del fenomeno migratorio, infatti, sono potenzialmente idonei ad alleviare gli oneri gravanti sugli Stati membri interessati. Ciò detto, però, l'intervento UE mette in luce quanto meno l'incapacità di alcuni Stati di gestire in maniera efficace i controlli alle frontiere e la fase iniziale della procedura di asilo, in specie quella di fotosegnalamento.<sup>38</sup>

È noto, e non ci soffermiamo, che in base al sistema Dublino il Paese di primo ingresso regolare o irregolare dei cittadini extra-UE diviene, nella gran parte dei casi, quello competente per la procedura di esame delle domande di protezione; così come è noto che in passato le autorità italiane e greche non hanno svolto correttamente le operazioni fotodattiloscopiche ai fini dell'immissione dei dati nella banca-dati Eurodac, e che oggi solo nei centri *hotspot* funzionanti si registrano miglioramenti al riguardo.<sup>39</sup> A ciò si

---

*L'operazione militare EUNAVFOR MED, in Sud in Europa*, settembre 2015, p. 3 s., reperibile online.

35. Quest'ultima, in particolare, ha il compito di sostenere la squadra di Frontex a Catania e di cooperare con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNA) responsabile per il distretto di Catania.

36. Al 4 marzo, risultano operativi, seppur non pienamente, gli *hotspot* delle isole di Lesbos, Chios, Samos e Leros; sono a buon punto i lavori per il centro dell'isola di Kos (v. COM(2016) 141 def., del 4.3.2016).

37. Tanto da far riconoscere al Consiglio europeo del 17.12.2015 la necessità di «assicurarsi che Frontex e l'EASO dispongano delle competenze specialistiche e attrezzature necessarie» (comunicato stampa n. 943/15 del 17.12.2015).

38. Prova ne è l'avvio il 10 dicembre 2015 della procedura di infrazione contro Italia, Grecia e Croazia per non corretta attuazione del regolamento Eurodac.

39. Secondo COM(2016) 85, p. 5, negli *hotspot* italiani in funzione il tasso di immissioni di dati in Eurodac è passato dal 36% di settembre 2015 all'87% di gennaio 2016; in Grecia nello stesso periodo si è passati addirittura dall'8% al 78%. Nella decisione di esecuzione del Consiglio, del 12.2.2016, concernente la valutazione del 2015 dell'applicazione da parte della Grecia dell'*acquis* di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne, doc. 5985/16, si chiede la correzione delle gravi carenze individuate con specifico riferimento



aggiunga la sostanziale sospensione, dal 2010-2011, del meccanismo di trasferimento del sistema Dublino verso la Grecia, in ragione delle carenze sistemiche evidenziate in sentenze della Corte CEDU e della Corte di giustizia.<sup>40</sup>

Ci si chiede, pertanto, se l'intervento delle Agenzie UE nell'attuazione operativa del metodo *hotspot*, stante il formale rispetto della piena responsabilità dei Paesi ospitanti, possa in realtà qualificarsi come forma di gestione "congiunta" delle frontiere interessate. Il dubbio che si possa giungere addirittura a un "commissariamento di fatto" ci pare legittimo anche alla luce della proposta di istituire un'Agenzia europea per la guardia costiera e di frontiera: nelle intenzioni della Commissione, essa dovrebbe avere facoltà di intervenire, previa decisione di esecuzione, anche senza l'autorizzazione dello Stato membro le cui frontiere sono esposte a forte pressione migratoria che rappresenti una minaccia per lo spazio Schengen.<sup>41</sup>

Tutto ciò conferma il dubbio che il metodo *hotspot* sia non solo una misura di genuina solidarietà e il *quid pro quo* del meccanismo di ricollocazione (come del resto emerge dagli articoli 7 di entrambe le decisioni sulla ricollocazione),<sup>42</sup> ma anche lo strumento idoneo a "normalizzare" d'ora in poi la fase di primo contatto con i migranti in cambio dell'aiuto finanziario dell'UE. In altri termini, ci sembra che l'UE stia applicando al suo interno

alla mancanza di adeguate procedure di identificazione e registrazione dei migranti in posizione irregolare nelle isole, di personale sufficiente e di attrezzature sufficienti per la verifica dei documenti d'identità.

40. In argomento v. G. Morgese, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss.; Id., *Solidarietà e ripartizione*, cit., p. 382 ss.; C. Favilli, *op. cit.*, p. 708 ss. Il 10 febbraio 2016 la Commissione ha adottato la raccomandazione C(2016) 871 def., rivolta alla Grecia, sull'adozione di alcune misure urgenti per ripristinare la piena funzionalità del meccanismo Dublino: si chiede di migliorare la capacità e le condizioni di accoglienza, l'accesso alla procedura di asilo, i ricorsi e l'assistenza legale, in modo da consentire agli altri Stati membri di valutare le condizioni per riprendere singoli trasferimenti alla luce dei progressi compiuti. V. anche COM(2016) 85, pp. 5-6 e 10.

41. Questa nuova Agenzia dovrebbe sostituire Frontex ed essere dotata di poteri più incisivi: v. COM(2015) 673 def. del 15.12.2015, p. 7, secondo cui «un compito fondamentale dell'Agenzia sarà lo sviluppo dell'approccio basato sui punti di crisi, inizialmente introdotto dall'Agenda europea sulla migrazione, che le consentirà di inviare squadre europee di guardie costiere e di frontiera nell'ambito delle squadre per la gestione della migrazione nei punti di crisi».

42. In questo senso R. Scammell, F. Rantsiou, *The EU's hotspot "solution" deepens refugee crisis*, 23.10.2015, reperibile *online*. Piano di ricollocazione che, peraltro, stenta a decollare nonostante le reiterate richieste della Commissione agli Stati di accelerare il processo: da ultimo v. COM(2016) 85, pp. 11-12.

lo stesso approccio basato sulla “condizionalità” (*more for more*) che, di regola, opera nei rapporti coi Paesi terzi in materia migratoria, condizionando il meccanismo di *relocation* e gli aiuti economici alla rigida applicazione del metodo *hotspot* e del regolamento Eurodac.

Solo in questa maniera si comprende come mai il metodo in questione, disposto con strumenti giuridici UE non vincolanti (comunicazioni della Commissione), sia di fatto vincolante per Grecia e Italia, con l’ulteriore deprecabile conseguenza di sottrarre la materia al controllo democratico del Parlamento europeo. D’altro canto, anche l’Italia ha avviato il processo di istituzione dei punti di crisi in assenza di esplicita base legislativa interna: tale, infatti, non si può considerare la *Roadmap* del 28 settembre 2015 né, tanto meno, la circolare del Ministero dell’interno del 6 ottobre 2015 che ha avviato la procedura di ricollocazione.<sup>43</sup> Si noti che la stessa Commissione ha richiesto a Italia e Grecia un quadro giuridico interno più solido per lo svolgimento delle attività presso i punti di crisi.<sup>44</sup>

Non è detto, peraltro, che gli *hotspot* rappresentino una soluzione efficace anche in caso di loro pieno funzionamento. È ancora presto per poter valutare la reale efficacia del metodo, anche perché solo in alcuni casi i Centri sono entrati in funzione<sup>45</sup> e anche in quanto sono ancora in fase di redazione le procedure operative standard. Però una recente simulazione ha evidenziato, nel caso in cui nel 2016 dovesse verificarsi lo stesso numero di arrivi del 2015, come i Centri in Italia riuscirebbero a gestire l’afflusso solo se la permanenza nelle strutture fosse di sole 24 ore, mentre in quelli greci - ove i posti disponibili, in parte ancora sulla carta, sono poco più di 1.800 - si verificherebbe un’emergenza umanitaria già a luglio.<sup>46</sup>

Peraltro, la mancanza di un quadro giuridico solido alla base del metodo *hotspot* - oltre a non permettere di fornire risposte chiare su questioni ope-

---

43. Reperibile all’indirizzo [www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/2015\\_Ministero\\_Interno\\_14106\\_6-10\\_accoglienza.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/2015_Ministero_Interno_14106_6-10_accoglienza.pdf).

44. Nel documento COM(2016) 85, Allegato 3, si sottolinea che «[u]n progetto di legge teso a migliorare il quadro normativo in materia di trattenimento di più lunga durata e a chiarire le operazioni di rilevamento delle impronte digitali (fra cui, come ultima istanza, l’uso proporzionato della forza) è pronto a livello tecnico, ma dovrà essere adottato rapidamente». In Grecia, come emerge dal documento COM(2016) 141, si prevede di giungere entro marzo 2016 all’approvazione di una legge di modifica della legge 3907/2011 sull’istituzione e sui meccanismi di coordinamento degli *hotspot*, cui dovrebbe seguire l’approvazione delle procedure operative standard nella forma di una decisione ministeriale.

45. La Commissione ha sollevato puntuali rilievi sui ritardi di Italia e Grecia nella predisposizione delle strutture *hotspot*, anche in vista del probabile riacutizzarsi della crisi migratoria nell’estate del 2016: v. rispettivamente COM(2016) 85, Allegato 3, e COM(2016) 141.

46. Si veda la simulazione interattiva della start-up Datatellers, dell’11.2.2016, reperibile *online*.

native fondamentali<sup>47</sup> - contribuisce all'indebolimento della tutela dei diritti dei migranti. In proposito, si ricorda che la direttiva "accoglienza" impone agli Stati UE il rispetto di precisi obblighi nei confronti dei richiedenti asilo<sup>48</sup> e che, pertanto, l'approccio *hotspot* in Italia non deve comportare una modifica *de facto* delle norme interne applicabili (ora contenute nel d.lgs. 18.8.2015, n. 142). Nonostante una circolare del Ministero dell'interno del gennaio 2016 ribadisca tale ultimo concetto,<sup>49</sup> negli *hotspot* funzionanti si registrano violazioni riguardanti lo smistamento dei migranti nella fase di pre-identificazione,<sup>50</sup> il diritto di informazione<sup>51</sup> e le condizioni di accoglienza.<sup>52</sup>

---

47. Es. la natura dei rapporti tra autorità nazionali e funzionari UE, il grado di accuratezza del controllo dell'identità dei migranti, le possibilità di accesso di ONG e organi di stampa all'interno delle strutture.

48. Cfr documento ASGI del 21.10.2015 ([www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/2015\\_documento-ASGI-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/2015_documento-ASGI-hot-spot-road-map-21-ottobre-def.pdf)). V. anche quanto affermato nella richiesta avanzata al Ministro dell'interno il 3 novembre 2015 da alcune associazioni per la convocazione del Tavolo nazionale asilo sulle problematiche degli *hotspot* ([www.asgi.it/notizia/hotspot-il-tavolo-nazionale-asilo-chiede-incontrare-il-ministro-dellinterno](http://www.asgi.it/notizia/hotspot-il-tavolo-nazionale-asilo-chiede-incontrare-il-ministro-dellinterno)). Sulle violazioni che possono verificarsi nei *processing centres*, cfr. A. Klug, *op. cit.*, p. 61.

49. Vi si ricorda che «il non consentire la presentazione della domanda di protezione internazionale costituisce una chiara violazione di legge»: [www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016\\_Ministero\\_Interno\\_accesso\\_asilo\\_garanzie\\_modalita.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_Ministero_Interno_accesso_asilo_garanzie_modalita.pdf).

50. Si tratta della fase che, nel Centro di Lampedusa, precede le operazioni di fotodattiloscopia, in cui i migranti appena sbarcati partecipano a un colloquio con funzionari italiani ai fini della compilazione del c.d. "foglio notizie" recante le loro generalità. In questo documento si chiede, tra l'altro di indicare se il motivo dell'arrivo in Italia concerne la richiesta di protezione internazionale: si capisce, dunque, come la possibilità di elevato margine di errore nella compilazione di tale documento da parte di individui ancora sotto shock - al cui esito si compie una prima "scrematura" tra migranti economici e richiedenti protezione - sia una chiara violazione dei loro diritti. V. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione (febbraio 2016)*, reperibile *online*, p. 19 ss.

51. Tra gli episodi, si segnala quello del 3 gennaio 2016 in cui la questura di Trapani ha notificato a 120 migranti, già condotti nel Centro *hotspot* per le attività di fotosegnalamento, il provvedimento di respingimento differito ai sensi dell'art. 10, co. 2, d.lgs. 25.7.1998, n. 286 senza dar loro informazioni idonee per richiedere uno *status* di protezione internazionale. La violazione è stata sanata nei giorni successivi.

52. Nel Centro di Pozzallo, l'organizzazione Medici Senza Frontiere ha denunciato precarie e poco dignitose condizioni di accoglienza dei migranti appena sbarcati (soprattutto di

Appare, poi, concreto il rischio che la permanenza negli *hotspot* di coloro che hanno manifestato la volontà di presentare domanda di protezione (soprattutto se non ammissibili alla ricollocazione) si possa prolungare oltre quanto necessario per la loro rapida identificazione,<sup>53</sup> risolvendosi in una forma larvata di trattenimento.<sup>54</sup> La mancanza di una sicura base giuridica per l'istituzione degli *hotspot*, infatti, può privare di fatto i richiedenti delle tutele previste per i casi di trattenimento dalla direttiva "accoglienza" (e dal d.lgs. 142/2015)<sup>55</sup> oltre a rappresentare una violazione della CEDU come di recente evidenziato dalla Corte europea nel caso *Khalifia*.<sup>56</sup>

Una problematica con cui si stanno confrontando le autorità italiane riguarda il rifiuto dei migranti di sottoporsi al fotosegnalamento, che evidenzia una significativa criticità del sistema: in presenza di disposizioni del

---

quelli in condizioni di vulnerabilità), sottolineando anche il sovraffollamento, l'insufficiente informazione legale e la scarsa tutela dei diritti.

53. In questo senso v. S. J. Silverman, *What Are "Hotspots"? The Inevitable Rise of Detention in the Quest for Asylum Solutions in the EU*, 16.10.2015, reperibile *online*. Quanto al precedente (poco incoraggiante) del Centro di prima accoglienza di Fylakio, alla frontiera greco-turca, si rinvia al rapporto annuale 2014/2015 dell'AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*, p. 54, reperibile *online*.

54. Così anche F. Webber, *"Hotspots" for asylum applications: some things we urgently need to know*, 29.9.2015, reperibile *online*. Per la prassi del Centro di Lampedusa, che sembra militare nel senso qui paventato, v. il *post* di F. Vassallo Paleologo in <http://dirittiefrontiere.blogspot.it/2016/02/a-lampedusa-il-nuovo-approccio-hotspot.html>.

55. La materia è regolata dagli artt. 8-11 della direttiva "accoglienza" (2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.6.2013, in GUUE n. L 180, p. 96), per la quale si rinvia a G. Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in questa *Rivista*, n. 4.2013, p. 15 ss., spec. pp. 25-26; e dall'art. 6 d.lgs. 142/2015 (sul quale v. la scheda pratica a cura di N. Morandi, G. Schiavone e P. Bonetti all'indirizzo [www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo -Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf)). In generale v. anche B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto internazionale*, 2013, p. 59 ss., e G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Roma, 2013. Nella sentenza del 15.2.2016, C-601/15 PPU, *J. N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, la Corte di giustizia ha riaffermato la legittimità del trattenimento di un richiedente per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

56. Con la sentenza dell'1.9.2015, *Khalifia e al. c. Italia*, ric. n. 16483/12, la Corte europea ha condannato il nostro Paese per aver violato nel settembre 2011 gli artt. 3 e 5 CEDU, oltre che l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, con riferimento al trattenimento di alcuni migranti nel Centro di Lampedusa. In proposito v. L. Masera, *Il "caso Lampedusa": una violazione sistematica del diritto alla libertà personale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 83 ss.

Ministero dell'interno dirette a vietare l'allontanamento dai Centri finché non siano concluse le operazioni di identificazione, si stanno violando le norme sul divieto di trattenimento oltre le 48 ore senza la convalida dell'autorità giudiziaria con relativa notifica. Più in generale, vi è il concreto rischio di trasformazione degli *hotspot* da Centri di primissima accoglienza in luoghi assimilabili ai CIE.<sup>57</sup> Si noti che la Commissione ha chiesto a Italia e Grecia di modificare urgentemente la legislazione nazionale al fine di assicurare la registrazione di tutti i migranti, anche ricorrendo, come *extrema ratio*, a un uso proporzionato della forza.<sup>58</sup> Simile richiesta solleva forti preoccupazioni, nonostante le cautele indicate in un documento sul fotosegnalamento del maggio 2015,<sup>59</sup> proprio in ragione del rischio che vengano meno tutte le garanzie sostanziali e procedurali applicabili a casi del genere.<sup>60</sup>

In quest'ottica, dunque, ci paiono ancor più allarmanti le richieste fatte all'Italia di prevedere la detenzione di lunga durata dei migranti che si rifiutano di sottoporsi al fotosegnalamento e di riconsiderare l'estensione del termine massimo di permanenza nei CIE per coloro che devono essere allontanati.<sup>61</sup> Quanto alla prima, vero è che la direttiva "accoglienza" permette il trattenimento di un richiedente «per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza», collegandolo dunque alla violazione degli obblighi derivanti dal regolamento Eurodac: ma è altrettanto vero che la richiesta di una detenzione potenzialmente *sine die* mal si concilia con il carattere di *extrema ratio* del trattenimento *ex art. 8* direttiva 2013/33. In merito alla richiesta di estensione del termine massimo di permanenza nei Centri di espulsione, poi, essa ci sembra una misura sproporzionata, destinata ad aprire le porte dei CIE anche ai (potenziali) richiedenti asilo,<sup>62</sup> dal dubbio effetto deterrente e lesiva della sovranità statale in materia.<sup>63</sup>

---

57. In questo senso il ricordato *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione* del febbraio 2016, p. 23.

58. COM(2016) 85, p. 9.

59. V. il documento SWD(2015) 150 del 27.5.2015, punto 7.

60. Cfr. il *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione* del febbraio 2016, pp. 23-24.

61. COM(2016) 85, Allegato 3. Il termine massimo era stato ridotto a 90 giorni con legge 30.10.2014, n. 161 (legge europea 2013-*bis*).

62. Non per nulla, la Commissione in COM(2016) 85, Allegato 3, chiede all'Italia di aumentare i posti a disposizione in queste strutture, come previsto nella *Roadmap* del 28 settembre 2015. Si noti che, già con l'approvazione del d.lgs. 142/2015 è stato disposto il prolungamento del termine fino a dodici mesi per il richiedente asilo che «costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica» e per il quale «sussiste rischio di fuga» (art. 6).

63. Dal documento COM(2016) 85, Allegato 3, si ricava tuttavia la volontà del Governo italiano di ottemperare il più possibile alle richieste della Commissione.

## 2. Il reinsediamento e l'ammissione umanitaria dalla Turchia

L'Agenda europea sulla migrazione pone l'accento su alcune misure idonee a consentire alle persone bisognose di protezione internazionale un ingresso ordinato e organizzato nei Paesi UE.

In generale, tale ingresso può avvenire con modalità che, di fatto, l'UE e gli Stati membri non adottano oppure utilizzano in misura limitata:<sup>64</sup> si ricordano, tra l'altro, le procedure di ingresso protetto (PIP), che consentono di sottoporre la domanda di protezione presso le Rappresentanze diplomatiche e consolari del (futuro) Paese ospitante<sup>65</sup> e la cui praticabilità è ostacolata dalla direttiva "procedure";<sup>66</sup> oppure i permessi "umanitari" il cui rilascio ai sensi del Codice Frontiere Schengen<sup>67</sup> e del Codice dei visti<sup>68</sup>

---

64. Conforme, da ultimo, il parere del Comitato delle Regioni sull'Agenda europea sulla migrazione, del 3.12.2015, in GUUE n. C. 51 del 10.2.2016, punto 34. In generale, v. C. Hein, M. De Donato, *Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*, 2012, reperibile online; CIR, *Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*, 2012, reperibile online; Agenzia UE per i diritti fondamentali, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 2014, reperibile online; Gruppo di studio Progetto Lampedusa, *Riflessioni su possibili strumenti di ingresso protetto di richiedenti protezione internazionale sul territorio europeo*, in *Cultura e Diritti*, 2014, n. 4, p. 75 ss.; U. Iben Jensen, *Humanitarian Visas: Option or Obligation?*, studio commissionato dal Parlamento europeo, 2014, reperibile online.

65. Secondo la comunicazione COM(2003) 315 def. del 3.6.2003, p. 16, un cittadino di Paese terzo potrebbe «presentare una domanda d'asilo o di altra forma di protezione internazionale al potenziale Paese ospitante, pur rimanendo fuori dal territorio di quest'ultimo, e di ottenere un'autorizzazione all'ingresso nel caso in cui la sua domanda sia accolta, provvisoriamente o definitivamente».

66. V. l'art. 3, par. 2, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.6.2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, in GUUE n. L 180 del 29.6.2013, p. 60, secondo cui essa «non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le Rappresentanze degli Stati membri».

67. Art. 5, par. 4, lett. c), ove si prevede che i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano uno o più requisiti per l'ingresso legale nell'area Schengen «possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali».

68. Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento e del Consiglio, del 13.7.2009, in GUCE n. L. 243 del 15.9.2009, p. 1. L'art. 25 consente il rilascio di "visti a validità territoriale limitata" per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, mentre l'art. 19, par. 4, ricorda che una domanda di visto che non soddisfa i requisiti del par. 1 «può essere considerata ricevibile per motivi umanitari o di interesse nazionale».

consentirebbe di superare le difficoltà delle PIP, ma che non vengono adeguatamente sfruttati: in proposito, si registra l'apprezzabile decisione del Governo italiano di avviare un programma di concessione di tali visti a un migliaio di profughi provenienti dal Libano (cittadini siriani), dal Marocco e dall'Etiopia.

L'Agenda mette in luce una particolare procedura di ingresso ordinato: il reinsediamento (o *resettlement*). A differenza della ricollocazione, che si rivolge a richiedenti già presenti sul territorio degli Stati membri, il reinsediamento ha lo scopo di individuare e trasferire nell'UE persone con evidente bisogno di protezione che si trovano in Paesi terzi.<sup>69</sup> Dando sèguito all'Agenda, con la raccomandazione 2015/914<sup>70</sup> la Commissione ha chiesto agli Stati di reinsediare 20.000 persone bisognose di protezione nell'arco di due anni, cifra che il 20 luglio 2015 i rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno portato a 22.504.<sup>71</sup>

Il reinsediamento prende le mosse dal riconoscimento della mancata o inadeguata protezione da parte di un altro Paese ospitante, ad es. perché non contraente la Convenzione di Ginevra del 1951 oppure perché non può garantire una soluzione duratura. Tale misura, dunque, si qualifica come forma di solidarietà "esterna" e "umanitaria" perché consente, per un verso, di alleviare gli oneri in capo ai Paesi terzi e, per altro verso, di migliorare le condizioni di vita dei soggetti interessati.

La misura non ha carattere di novità non solo per gli Stati membri<sup>72</sup> ma anche per l'UE, che nel 2007<sup>73</sup> e poi con il programma comune di reinsediamento del 2012<sup>74</sup> aveva già previsto risorse a valere sul Fondo europeo

---

69. V. UNHCR, *Resettlement Handbook*, 2011, reperibile *online*, nonché G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione* cit., p. 396 ss.

70. Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, dell'8.6.2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo, in GUUE n. L 148 del 13.6.2015, p. 32 ss.

71. Grazie alla partecipazione anche di alcuni Stati associati all'UE.

72. Alcuni dei quali hanno programmi nazionali di reinsediamento da prima del 2003. Cfr. D. Perrin, F. McNamara, *Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*, KNOW RESET Research Report 2012/03, reperibile *online*.

73. La decisione 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23.5.2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, in GUCE n. L 144 del 6.6.2007, metteva a disposizione degli Stati un importo fisso di 4.000 euro per persona reinsediata.

74. Mediante la decisione 281/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29.3.2012, *ivi* n. L 92 del 30.3.2012, p. 1 ss., si modificava la regola precedente al fine di incentivare gli Stati a dare avvio o intensificare le attività di *resettlement*: ciascuno Stato poteva infatti ricevere, per ogni persona reinsediata in base a una o più priorità di carattere geografico, personale e di opportunità strategica, un importo fisso differenziato a seconda

G. Morgese

per i rifugiati (FER) per sostenere misure volontarie di reinsediamento degli Stati. Ciò è stato confermato con l'istituzione del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI): il regolamento 516/2014<sup>75</sup> stabilisce le priorità comuni di reinsediamento UE<sup>76</sup> disponendo il sostegno del FAMI alle azioni relative a cittadini di Paesi terzi «che vengono reinsediati o che sono stati reinsediati in uno Stato membro e altri programmi di ammissione umanitaria»<sup>77</sup> e fissando un contributo agli Stati differenziato per provenienza e condizione del beneficiario.<sup>78</sup>

Nella raccomandazione 2015/914, il *resettlement* è definito come «il trasferimento di singoli profughi con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato su richiesta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, da un Paese terzo in uno Stato membro consenziente», con la finalità di «proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale».<sup>79</sup> Nonostante l'utilizzo del termine «profughi» potrebbe far ritenere che l'ambito di applicazione sia più ampio di quello del regolamento FAMI, la raccomandazione sottolinea che i can-

---

che fosse corrisposto per la prima volta (6.000 euro) oppure, in passato, lo avesse ricevuto solo una volta (5.000 euro) o più di una volta (4.000 euro).

75. Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16.4.2014, che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione, in GUUE n. L 150 del 20.5.2014.

76. Art. 1, par. 2, lett. d). Il *resettlement* è definito come «il processo mediante il quale, su richiesta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) motivata da bisogno di protezione internazionale, cittadini di Paesi terzi sono trasferiti da un Paese terzo a uno Stato membro in cui sono autorizzati a soggiornare» in virtù di uno degli *status* di protezione di cui alla normativa UE o nazionale (art. 2, lett. a).

77. Art. 7.

78. Art. 17. Si prevede un importo forfetario di 6.000 euro ogni due anni per persona reinsediata, che può essere aumentato a 10.000 euro se il soggetto proviene da una zona che rientra nelle tre priorità comuni di reinsediamento dell'Unione (persone provenienti da regioni o Paesi designati per l'attuazione di un programma di protezione regionale; persone provenienti da Regioni o Paesi indicati nelle previsioni di reinsediamento dell'UNHCR; persone appartenenti a una specifica categoria rientrante nei criteri di reinsediamento dell'UNHCR) oppure appartiene a un gruppo vulnerabile. La Commissione può, con atti delegati, modificare o introdurre nuove priorità comuni nonché modificare gli importi forfetari; con atti di esecuzione, invece, ha la possibilità di stabilire il calendario e altre condizioni di assegnazione delle risorse.

79. Punto 2.



didati al reinsediamento «sono legittimati solo ai diritti collegati allo *status* di protezione internazionale o nazionale nello Stato di reinsediamento».<sup>80</sup>

Il programma di reinsediamento, diretto a tutti gli Stati, continua ad avere carattere volontario essendo, peraltro, disposto con atto non vincolante; nell'Agenda non si esclude però la possibilità di presentare una proposta di atto vincolante per il periodo successivo al 2016.

L'obiettivo, come detto, è quello di reinsediare 22.504 persone nell'arco di due anni da alcuni Paesi prioritari (quelli del Nord Africa, del Medio Oriente e del Corno d'Africa),<sup>81</sup> prevedendo a tal fine, per gli Stati che decidono di aderire al programma, un sostegno finanziario di 50 milioni di euro da parte del FAMI per il periodo 2015-2016,<sup>82</sup> da erogare in base alle somme forfetarie del regolamento 516/2014. Il trasferimento delle persone ammissibili dovrebbe seguire la chiave di distribuzione proposta nell'Agenda.<sup>83</sup>

Il meccanismo attribuisce all'UNHCR il compito di selezionare le persone ammissibili e di presentare agli Stati membri e associati proposte di reinsediamento, mentre a questi ultimi - anche con l'ausilio dell'UESA - spetta il compito di approvare le decisioni di ammissione all'interno del proprio territorio. Una volta disposta l'ammissione, gli Stati dovrebbero avviare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale e, in caso positivo, garantire ai reinsediati i diritti derivanti dallo *status* di protezione loro attribuito (o diritti analoghi). I candidati al reinsediamento hanno il diritto di ricevere informazioni sui loro diritti e obblighi prima del loro trasferimento in uno dei Paesi UE, in specie quanto alle conseguenze di successivi spostamenti non autorizzati in altri Stati membri.<sup>84</sup>

Analoga finalità di ingresso ordinato riveste il programma di ammissione umanitaria gestito con la Turchia a favore degli sfollati siriani bisognosi di protezione internazionale, previsto anch'esso con raccomandazione.<sup>85</sup> Per "ammissione umanitaria" si intende il «processo accelerato in cui gli Stati

---

80. Punto 10.

81. Con attenzione ai Paesi di attuazione dei programmi di sviluppo e protezione regionale.

82. Considerando 14.

83. Il numero di reinsediandi per Stato tiene conto, cioè, del PIL (per il 40%), della popolazione (per il 40%), del tasso di disoccupazione (per il 10%) e del numero di richiedenti e rifugiati reinsediati in passato, oltre che degli sforzi già compiuti in precedenza (per il 10%).

84. La raccomandazione sottolinea che, in tal caso, i reinsediati dovrebbero essere rinviiati nello Stato membro di *resettlement* in base alle procedure del regolamento Dublino III e della direttiva rimpatri (direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16.12.2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in GUCE n. L 348 del 24.12.2008, p. 98).

85. Raccomandazione della Commissione n. C(2015) 9490 def. dell'11.1.2016.

partecipanti, sulla base di una raccomandazione dell'UNHCR a seguito di una richiesta della Turchia, ammettono persone bisognose di protezione internazionale sfollate a causa del conflitto in Siria che sono state registrate dalle autorità turche prima del 29 novembre 2015».

Si tratta di un'iniziativa di solidarietà "esterna" finalizzata, da un lato, ad alleviare gli oneri gravanti sulla Turchia per la presenza di oltre due milioni di sfollati provenienti dalla Siria (e inquadrabile nella rinnovata cooperazione tra l'UE e quel Paese per la gestione dei flussi migratori);<sup>86</sup> dall'altro, ad assicurare «un arrivo ordinato, ben gestito, sicuro e dignitoso»<sup>87</sup> sul territorio europeo. L'avvio del programma dovrebbe far sì che le attività di reinsediamento UE nella Regione si concentrino su altri Paesi come Libano e Giordania.<sup>88</sup>

Il programma, aperto agli Stati UE e associati, ha carattere volontario come quello di *resettlement*. A differenza di questo, però, i candidati all'ammissione umanitaria sono solo le persone «sfollate a causa del conflitto in Siria» (non solo cittadini siriani) registrate in Turchia prima del 29 novembre 2015. In ragione dell'imprevedibilità dei flussi determinati dalla situazione nel Paese mediorientale, altra differenza con il reinsediamento risiede nel fatto che la raccomandazione si limita a indicare i criteri per individuare il numero di beneficiari da ammettere nell'UE<sup>89</sup> e per la distribuzione in ogni Stato partecipante,<sup>90</sup> lasciando la definizione delle quote a successive decisioni.<sup>91</sup> Inoltre, è prevista l'ipotesi della sospensione o di

---

86. V. *infra* al par. 5.

87. Considerando n. 4.

88. Paesi che accolgono un numero di persone sfollate a causa del conflitto in Siria che, se inferiore in termini assoluti a quello degli sfollati in Turchia (il 3% rispetto alla popolazione turca), incide in termini relativi in misura ben più ampia (10% rispetto alla popolazione giordana e più del 20% rispetto a quella libanese). Sulle ragioni per cui si è preferito attivare l'ammissione umanitaria dalla Turchia invece che anche dagli altri due Paesi appena ricordati, v. L. Robbins-Wright, *The EU Humanitarian Admission Scheme for Syrian Refugees in Turkey*, 2016, reperibile *online*.

89. Numero complessivo delle persone sfollate in Turchia; vantaggi derivanti dalla riduzione degli attraversamenti irregolari tra Turchia e UE; capacità dell'UNHCR di trattare le domande.

90. Capacità di assorbimento, accoglienza e integrazione; popolazione complessiva; PIL totale; precedenti sforzi in materia di asilo; tasso di disoccupazione.

91. Nel considerando n. 10 si sottolinea, infatti, che «il numero di persone da ammettere utilizzando questo programma sarà stabilito a scadenza regolare tenendo presente la capacità dell'UNHCR di trattare i casi e il numero complessivo delle persone sfollate in Turchia, nonché considerando come la riduzione sostenibile degli attraversamenti irregolari delle frontiere dalla Turchia verso l'Unione europea incida su questo numero».

una riduzione delle quote concordate qualora non si riscontri una sostanziale riduzione dei flussi irregolari dalla Turchia.<sup>92</sup>

La raccomandazione si preoccupa, piuttosto, di delineare gli elementi fondamentali della procedura di ammissione umanitaria standardizzata, le cui modalità operative devono essere ancora definite.<sup>93</sup> Si specifica l'opportunità della collaborazione tra Stati partecipanti, Turchia, UNHCR e UESA nella fase di selezione dei beneficiari, mentre la decisione definitiva sulla loro ammissione spetta solo agli Stati partecipanti.<sup>94</sup> Per intuibili ragioni, la procedura dovrebbe durare il più breve tempo possibile (non più di sei mesi) e lo Stato partecipante, in caso di ammissione, dovrebbe concedere lo *status* di protezione sussidiaria<sup>95</sup> o uno *status* nazionale equivalente non inferiore a un anno. Per prevenire i movimenti secondari *intra*-UE, ai beneficiari si dovrebbero rilasciare informazioni su diritti e obblighi, orientative e culturali prima dell'ingresso nello Stato di ammissione.<sup>96</sup>

Le due misure qui esaminate mostrano luci e ombre. Sia il reinsediamento sia l'ammissione umanitaria, infatti, pur diversi sotto vari aspetti - numero e requisiti dei beneficiari, diritti derivanti dagli *status* loro riconosciuti,

---

92. Tutte queste determinazioni dovrebbero essere prese in base a una relazione della Commissione sulla situazione in Turchia, al numero di persone che attraversano irregolarmente la frontiera dalla Turchia verso uno Stato partecipante e ad altri fattori pertinenti. La predetta relazione dovrebbe includere le informazioni raccolte mensilmente dall'UESA e da Frontex, oltre alle relazioni di monitoraggio adottate da un apposito Comitato misto di controllo dell'attuazione del programma. Quest'ultimo - composto da rappresentanti della Turchia, della Commissione (per conto dell'UE), degli Stati partecipanti nonché, se necessario, dell'UNHCR e dell'OIM - dovrebbe riunirsi a intervalli regolari per controllare l'attuazione del programma.

93. Il compito è demandato all'UESA in collaborazione con la Commissione, gli Stati, le autorità turche, l'UNHCR e l'OIM. Esse devono prevedere le fasi di raccolta di informazioni sull'identità del possibile candidato all'ammissione per motivi umanitari; di conferma del fatto che la persona interessata sia sfollata dalla Siria e sia stata registrata dalle autorità turche prima del 29 novembre 2015; di valutazione preliminare delle ragioni di fuga dalla Siria e dei motivi di esclusione dalla protezione internazionale; dei controlli di sicurezza e di quelli medici; di valutazione dei criteri di vulnerabilità secondo le norme UNHCR; e di valutazione di possibili legami familiari negli Stati partecipanti.

94. A questo scopo si sottolinea l'opportunità di cooperare - ad es. nella fase della valutazione della documentazione e del colloquio - attraverso squadre comuni e/o Centri comuni di trattamento dei casi localizzati presso le Rappresentanze diplomatiche degli Stati partecipanti in Turchia oppure direttamente nelle singole Province in cui i candidati sono stati registrati.

95. Ai sensi della direttiva 2011/95/UE.

96. La raccomandazione in esame dispone le medesime conseguenze per i movimenti secondari non autorizzati già previsti dalla raccomandazione 2015/914 su reinsediamento.

meccanismo di distribuzione delle quote tra Stati - ci paiono idonei a ridurre gli oneri di gestione delle frontiere degli Stati membri, evitare ai richiedenti pericolosi spostamenti irregolari via terra o via mare e contrastare il *business* delle organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti. Tuttavia, in quanto previste con raccomandazione, le due misure non hanno carattere vincolante: questa circostanza, probabile riflesso delle difficoltà che si stanno sperimentando nell'attuazione del piano di ricollocazione di emergenza,<sup>97</sup> non lascia ben sperare per l'efficacia di iniziative lasciate alla "buona volontà" degli Stati.

E infatti l'attuazione del programma di *resettlement* della raccomandazione 2015/914, così come quelli di ricollocazione, sta procedendo molto a rilento. Vero è che il Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 ha raggiunto un accordo secondo cui «tutti gli Stati membri parteciperanno, anche attraverso programmi multilaterali e nazionali, al reinsediamento di 20.000 sfollati in evidente bisogno di protezione internazionale, rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri»; così come è vero che in sede di Consiglio tale cifra è stata portata, come detto, a 22.504. Però è altrettanto vero che alla fine del 2015 si è registrato l'effettivo trasferimento di 3.358 reinsediati (a fronte dei 5.331 previsti),<sup>98</sup> cifra inferiore a quella - già piuttosto modesta - del recente passato.<sup>99</sup> D'altro canto, lo stesso obiettivo di reinsediare 22.504 persone in due anni è in termini assoluti ben al di sotto di quanto richiesto dall'UNHCR (20.000 persone l'anno fino al 2020).<sup>100</sup>

Quanto all'ammissione umanitaria, cui non è stato ancora dato sèguito operativo, ci sembra che la decisione di circoscriverne i beneficiari ai soli sfollati per il conflitto in Siria e solo se registrati in Turchia prima di una certa data, produca un doppio effetto: da un lato consente di "mettere dei paletti" per evitare che, nella percezione degli Stati partecipanti, appaia un incentivo all'ingresso nell'Unione, ma dall'altro crea un inopportuno doppio canale che, per questioni anche solo amministrative, potrebbe sfavorire altri richiedenti presenti in Turchia (es. iracheni e afgani).<sup>101</sup>

---

97. V. COM(2016) 85, p. 11, in cui si evidenzia che, all'8 febbraio 2016, gli Stati hanno messo a disposizione solo 4.582 posti (sui 160.000 previsti in due anni) e sono state effettuate solo 279 ricollocazioni dall'Italia e 218 dalla Grecia.

98. Cfr. COM(2016) 85, p. 20.

99. Secondo il considerando n. 4 della raccomandazione, nel 2014 sono stati reinsediati nell'UE 6.380 individui ammissibili.

100. Cfr. la dichiarazione del Direttore aggiunto dell'UNHCR al *54th Meeting of the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, Ginevra, 26/28.6.2012, reperibile *online*.

101. I quali spesso attendono più di dieci anni prima che si decida della loro domanda di protezione internazionale.

### 3. La proposta di elenco europeo comune dei Paesi d'origine sicuri

L'Agenda ha prefigurato anche la possibile adozione di un elenco europeo di Paesi d'origine sicuri. A sèguito dell'accordo raggiunto dal Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento attualmente all'esame delle istituzioni legislative.<sup>102</sup>

Il concetto di "Paese sicuro" viene utilizzato nel diritto UE per poter disporre rapidamente l'allontanamento di un richiedente asilo da uno Stato membro verso un altro Paese UE o terzo cui è collegato (per cittadinanza, residenza, legame familiare, ingresso, ecc.) ritenendosi quest'ultimo idoneo ad assicurarne l'esame della domanda o la tutela.<sup>103</sup> A tal fine rilevano la nozione di "Stato membro sicuro" per dichiarare inammissibili le domande di protezione presentate da cittadini europei<sup>104</sup> e ripartire la competenza a esaminare quelle dei cittadini di Paesi terzi o apolidi,<sup>105</sup> nonché quelle di "Paese di primo asilo",<sup>106</sup> di "Paese terzo sicuro"<sup>107</sup> e di "Paese terzo europeo sicuro"<sup>108</sup> ai fini della dichiarazione di inammissibilità alla protezione internazionale.

Il concetto di "Paese d'origine sicuro" (POS), dal canto suo, si rifà alla teoria dei c.d. "fattori di attrazione" (*pull factors*), che postula una diretta correlazione tra l'introduzione di requisiti nazionali più stringenti per accedere alla protezione e la diminuzione del numero delle domande ivi pre-

---

102. COM(2015) 452 def. del 9.9.2015.

103. Conforme F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012, p. 81 ss.

104. Per il protocollo n. 24 al TUE e al TFUE, gli Stati UE, «dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente Paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo», salvo alcune eccezioni.

105. Secondo il considerando n. 3 del regolamento Dublino III, «gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di Paesi terzi». In proposito v. G. Morgese, *Regolamento Dublino II*, cit., *passim*.

106. Art. 35 direttiva 2013/32.

107. Art. 38 direttiva 2013/32. In argomento, tra gli altri, v. M.-T. Gil-Bazo, *The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited*, in *International Journal of Refugee Law*, 2006, p. 571 ss., spec. p. 593 ss. Il 10 febbraio 2016 la Commissione ha chiesto a tutti gli Stati UE (e associati) di prevedere nella legislazione interna la nozione di Paese terzo sicuro e di applicarla al ricorrere delle condizioni della direttiva "procedure": COM(2016) 85, p. 18.

108. Art. 39, par. 2, direttiva 2013/32.

sentate.<sup>109</sup> L'allegato I alla direttiva 2013/32 definisce il POS come quello nel quale, «sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'art. 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».<sup>110</sup>

La designazione ha come conseguenza, nei confronti delle domande presentate da richiedenti del Paese definito sicuro, non l'inammissibilità<sup>111</sup> bensì una presunzione di infondatezza: quello di POS, quindi, è concetto che incide sull'esame della domanda di asilo e non sulla sua ammissibilità.<sup>112</sup> Il fatto che un richiedente provenga da un POS permette agli Stati di - ma non li obbliga a - disporre nei suoi confronti una procedura accelerata<sup>113</sup> che, di regola, comporta termini più brevi rispetto a quelli ordinari e la possibilità di negare l'effetto sospensivo al ricorso avverso la decisione di primo grado.

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta del secolo scorso, numerosi Stati hanno approvato liste di POS, con designazioni differenti in ragione della composizione dei rispettivi flussi migratori. La vecchia direttiva "procedure"<sup>114</sup> attribuiva al Consiglio la competenza ad adottare un elenco comune minimo di POS, permettendo agli Stati di mantenere le loro liste e disponendo le condizioni in base alle quali applicare quel concetto ai casi individuali. Il successivo annullamento per motivi procedurali dei pa-

---

109. Sulla mancanza di dati che supportano la validità di questa teoria, e in generale sulla storia del concetto di POS in Europa, v. per tutti C. Engelmann, *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 277 ss., e M. Hunt, *The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, p. 500 ss.

110. A tal fine si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui il Paese fornisce tutela contro persecuzioni e maltrattamenti attraverso le proprie norme interne, il rispetto della CEDU e/o del Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966 e/o della Convenzione ONU contro la tortura del 1987, il rispetto del principio di *non-refoulement* e la predisposizione di un sistema di ricorsi effettivi contro le relative violazioni.

111. Come nel caso di coloro che provengono da Paesi di primo asilo, terzi e terzi europei sicuri.

112. Conformi S. Peers, "Safe countries of origin": *Assessing the new proposal*, 2015, reperibile *online*, e G. Caggiano, *Alla ricerca*, cit., p. 479 ss.

113. Di cui all'art. 31, par. 8, direttiva 2013/32.

114. Direttiva 2005/85 del Consiglio, dell'1.12.2005, in GUCE n. L. 326 del 13.12.2005, p. 13.

ragrafi 1 e 2 dell'art. 29<sup>115</sup> ha comportato però l'applicazione delle sole liste nazionali. La nuova direttiva 2013/32 non prevede la possibilità di stilare un elenco comune,<sup>116</sup> omissione cui la proposta di regolamento in esame intende porre rimedio.

All'art. 4 della proposta si prevede di applicare il concetto di POS di cui all'allegato I direttiva 2013/32 anche alla compilazione della lista europea comune (nonché di modificare l'art. 36 direttiva richiamando tale ultima lista), mentre all'art. 37 direttiva rimane inalterata la possibilità di mantenere o introdurre liste nazionali. La Commissione propone di considerare quali POS l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Macedonia, il Kosovo,<sup>117</sup> il Montenegro, la Serbia e la Turchia. Poiché la presunzione di sicurezza può variare nel tempo, la proposta obbliga la Commissione a riesaminare periodicamente la situazione dei Paesi dell'elenco e le consente, con procedura legislativa ordinaria, di apportare modifiche aggiungendone di nuovi o, al contrario, depennando quelli non più sicuri (art. 2). Infine, l'art. 3 contempla l'ipotesi del cambiamento repentino della situazione di un Paese elencato: la Commissione, con atto delegato, deve eseguire una valutazione circostanziata del rispetto delle condizioni dell'allegato I direttiva 2013/32 per poi procedere, qualora non più soddisfatte, alla sospensione del Paese dall'elenco per non più di un anno (prorogabile di un ulteriore anno se pendente una proposta di più radicale depennamento dalla lista).

La proposta qui considerata e, in generale, il concetto di POS sollevano interrogativi concernenti, per un verso, i criteri per l'inserimento nell'elenco comune europeo e, per altro verso, la concreta possibilità di ribaltare la presunzione relativa di sicurezza a ciò conseguente.

Quanto al primo problema, la proposta utilizza tre criteri per l'inserimento dell'Albania, della Bosnia-Erzegovina, della Macedonia, del Kosovo, del Montenegro, della Serbia e della Turchia nella lista: l'adeguata protezione nazionale contro persecuzioni e maltrattamenti, la bassa percentuale di violazioni della CEDU nel 2014 e la bassa percentuale di domande di protezione dei cittadini di quei Paesi ritenute fondate dagli Stati UE nel medesimo anno. A tal fine la Commissione si è avvalsa di informazioni provenienti dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE),

---

115. Sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 6.5.2008, causa C-133/06, *Parlamento c. Consiglio*, in *Raccolta*, pag. I-3189.

116. Mentre per le designazioni nazionali, permesse dall'art. 37, si introducono alcune modifiche nell'ottica di una migliore tutela del richiedente: cfr. M. Hunt, *op. cit.*, p. 522 ss.

117. La proposta di regolamento ha cura di precisare che la designazione del Kosovo «non pregiudica le posizioni riguardo allo *status* ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo».

dagli Stati, dall'UESA,<sup>118</sup> dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali.

Ora, è vero che i Paesi balcanici indicati offrono sufficienti garanzie di sicurezza, che le loro percentuali di violazioni CEDU sono piuttosto basse e che altrettanto bassa è la percentuale di riconoscimento della protezione internazionale ai loro cittadini negli Stati UE.<sup>119</sup> Ma è altrettanto vero che la situazione della Turchia è ben differente, non solo per via delle note tensioni interne - una per tutte: il trattamento della minoranza curda - ma anche perché presenta nel 2014 un numero di condanne per violazione della CEDU più di cinque volte superiore a quello della Serbia<sup>120</sup> e un tasso di riconoscimento negli Stati membri della protezione internazionale per i suoi cittadini più di tre volte superiore a quello dell'Albania.<sup>121</sup> Non è un caso, del resto, se la Turchia è ritenuto POS solo in uno Stato UE (la Bulgaria).<sup>122</sup>

Tutto ciò alimenta il dubbio che la positiva valutazione di sicurezza della Turchia sia stata fatta per ragioni "politiche" nel quadro della rinvigorita cooperazione con l'UE per il contrasto all'immigrazione,<sup>123</sup> e dunque meri-

---

118. Ai sensi dell'art. 4 del regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19.5.2010, in GUUE n. L. 132 del 29.5.2010, p. 11, l'UESA «organizza, promuove e coordina attività relative alle informazioni sui Paesi di origine». A tal fine, pubblica appositi rapporti per Paese e analisi comparative ([easo.europa.eu/asylum-documentation/easo-publication-and-documentation](http://easo.europa.eu/asylum-documentation/easo-publication-and-documentation)).

119. Tali da ricomprendere questi Paesi in molte liste degli Stati membri: v. il documento *Information note on the follow-up to the European Council Conclusions of 26 June 2015 on "safe countries of origin"*, reperibile *online*. Nel 2014, per l'Albania si riscontrano 4 violazioni su 150 ricorsi CEDU e un tasso di decisioni positive dei relativi cittadini del 7,8% (equivalenti a 1.040 riconoscimenti). Quanto alla Bosnia-Erzegovina, 5 violazioni su 1196 ricorsi CEDU e un tasso di 4,6% di decisioni positive (330 riconoscimenti). La situazione della Macedonia vede 6 violazioni su 502 ricorsi CEDU e un tasso di 0,9% decisioni positive (70 riconoscimenti). Il Kosovo non è Parte contraente della CEDU e presenta un tasso di 6,3% decisioni d'asilo positive (cioè 830 riconoscimenti). Con riferimento al Montenegro, si registra un solo caso di violazione su 447 ricorsi CEDU e un tasso del 3% di decisioni positive (40 riconoscimenti). Infine, la Serbia è stata condannata in 16 casi su ben 11.490 ricorsi CEDU e presenta un tasso dell'1,8% di decisioni positive di protezione internazionale (400 riconoscimenti).

120. Nel 2014 la Turchia è stata condannata per 94 violazioni su 2.899 ricorsi CEDU.

121. Pari al 23,1% delle domande ricevute dagli Stati membri (310 riconoscimenti).

122. Ciò ovviamente, essendo la Bulgaria Stato confinante con la Turchia, in funzione deterrente delle richieste di protezione internazionale.

123. La proposta di regolamento prefigura il successivo inserimento di Bangladesh, Pakistan, Senegal, soprattutto in quanto Paesi di origine di un numero significativo di richiedenti protezione internazionale nell'UE.



ti una più approfondita riflessione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo durante l'*iter* legislativo. Analoghe considerazioni possono essere svolte, d'altro canto, con riferimento alla richiesta della Commissione agli Stati, del 10 febbraio 2016, di prevedere e applicare la nozione di Paese terzo sicuro.<sup>124</sup> Vi si specifica che il Paese terzo, tra le altre cose, debba rispettare il principio di *non-refoulement* conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951, ma non che debba aver necessariamente ratificato tale Convenzione senza alcuna limitazione geografica: è chiaro il riferimento alla Turchia, che ha ratificato con la limitazione ai soli richiedenti provenienti da Paesi europei.<sup>125</sup>

Con riguardo, invece, alla possibilità di dichiarare un Paese, inserito nelle liste, come non sicuro in casi individuali, ci si chiede se il concetto di POS, stabilendo una presunzione di sicurezza, violi di per sé l'art. 6 TUE sul rispetto dei diritti fondamentali, nella misura in cui dispone il richiamo delle pertinenti norme della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato<sup>126</sup> e della CEDU, dal cui rispetto non è evidentemente possibile prescindere.<sup>127</sup> Simile dubbio va fugato, perché secondo l'art. 36 direttiva 2013/32 il giudizio sull'effettiva sicurezza di un Paese d'origine ai fini della domanda di protezione può avvenire solo «previo esame individuale» della stessa; inoltre, come si è detto, la presunzione si applica in mancanza di «gravi motivi per ritenere che quel Paese non sia un Paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso».

Si capisce, allora, l'importanza di determinare con (ragionevole) certezza che il Paese d'origine è sicuro non tanto in generale, per via dell'inserimento nella lista, ma soprattutto in relazione alla situazione individuale dei richiedenti:<sup>128</sup> altrimenti, si rischierebbe di violare la ragion d'essere della tutela fornita dal diritto UE e dalle pertinenti Convenzioni internazionali, negando a determinati cittadini di Paesi terzi, solo perché definiti sicuri, l'effettivo accesso alla protezione internazionale.

---

124. V. COM(2016) 85, p. 18.

125. La necessità di applicare il concetto di Paese terzo sicuro solo ai Paesi che abbiano ratificato e applichino senza alcuna limitazione geografica la Convenzione di Ginevra viene invece ribadita da S. Peers, E. Roman, *The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?*, 5.2.2016, reperibile *online*.

126. Soprattutto con riguardo al divieto di discriminazione rispetto al Paese d'origine (art. 3) e a quello di *refoulement* (art. 33).

127. Vedi G. Cellamare, *Recenti tendenze dell'UE in materia di diritti processuali dei richiedenti asilo: tra CEDU e «regime comune europeo di asilo»*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, vol. II, p. 959 ss., spec. p. 980 ss.

128. Id., p. 983.

Il vero pericolo consiste nell'utilizzo di procedure accelerate inidonee a consentire al richiedente di fornire la prova necessaria (i «gravi motivi») a ribaltare, nel suo caso, detta presunzione. In proposito, l'art. 31 direttiva 2013/32 afferma che gli Stati UE, nel prevedere tali procedure ai sensi del par. 8, devono rispettare i principi fondamentali e le garanzie del Capo II della direttiva (par. 1) nonché disporre termini «ragionevoli» (par. 9). La Corte di giustizia, con riferimento alla direttiva 2005/85, ricorda che l'applicazione di una procedura diversa da quella ordinaria non deve privare i richiedenti delle predette garanzie;<sup>129</sup> parimenti, la Corte CEDU ha affermato la necessità, anche in presenza di procedure accelerate, di un esame rigoroso di ogni domanda di asilo.<sup>130</sup>

Quanto alla facoltà del giudice dell'impugnazione di autorizzare o meno la permanenza del richiedente sul territorio in attesa dell'esito del ricorso avverso la decisione di infondatezza della domanda assunta a sèguito di procedura accelerata (art. 46, par. 6 direttiva 2013/32), si sottolinea che la Corte europea ha da tempo riconosciuto come un rimedio davvero effettivo *ex art. 13 CEDU* debba comprendere la possibilità di sospendere l'allontanamento in pendenza di impugnazione, qualora ciò comporti il rischio di una violazione dell'art. 3 CEDU nel Paese di allontanamento.<sup>131</sup>

La proposta di regolamento merita, a nostro avviso, giudizio negativo non solo per la scelta di dichiarare la Turchia Paese d'origine sicuro ma anche per aver reso la lista UE non esclusiva, il che permetterà agli Stati di mantenere le liste nazionali e le relative difformità tra Stato e Stato. Sotto altro profilo, ci si chiede se una lista comune sia davvero idonea a rendere più spedito l'esame dei cittadini dei Paesi ritenuti sicuri o se, al contrario, il ricorso a procedure accelerate e la maggiore probabilità di decisioni negative non abbia il solo effetto di trasferire il carico di lavoro alla fase di

---

129. Sentenza del 31.1.2013, causa C-175/11, *H. I. D. e B. A.*, ECLI:EU:C:2013:45, secondo cui una procedura diversa da quella ordinaria «non deve privare i richiedenti [...] delle garanzie richieste dall'art. 23 della direttiva 2005/85 [ora art. 31 direttiva 2013/32], le quali si applicano a qualunque forma procedurale», con specifico riferimento alla possibilità di «beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande, permettendo così all'autorità accertante di compiere un esame equo e completo di tali domande nonché di garantire che i richiedenti non siano esposti a pericoli nel loro Paese d'origine» (punti 74-75).

130. In altri termini, le esigenze di celerità non devono essere privilegiate rispetto all'effettività delle garanzie procedurali: sentenza del 2.2.2012, *I.M. c. Francia*, ric. n. 9152/09.

131. Sentenze dell'11.7.2000, *Jabari c. Turchia*, ric. n. 40035/98; del 26.4.2007, *Gebre-medhin c. Francia*, ric. n. 25389/05; del 23.2.2012, *Hirsi Jamaa e al. c. Italia*, ric. n. 27765/09. Più di recente v. la sentenza del 7.7.2015, *V.M. e al. c. Belgio*, ric. n. 60125/11.

impugnazione.<sup>132</sup> Se tutto ciò è vero, è possibile che l'approvazione della lista comune, in questi termini, dia luogo a problemi maggiori di quelli che intende risolvere.

#### 4. Cenni alle iniziative di cooperazione con i Paesi terzi

Nell'Agenda si sottolinea, infine, l'importanza della cooperazione con i Paesi terzi. Senza poterci diffondere, ricordiamo che da anni l'Unione e i suoi Stati ritengono ineludibile affiancare agli strumenti "a valle" dei movimenti migratori (come quelli per i rifugiati che abbiamo esaminato nei paragrafi precedenti, ma non solo) appropriate misure "a monte", destinate a incidere direttamente nelle Regioni di origine o transito di tali movimenti.<sup>133</sup> Detta cooperazione, vale la pena sottolinearlo, si svolge nel quadro del più ampio "Approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (GAMM).<sup>134</sup>

L'Agenda ribadisce la necessità di creare o rafforzare i programmi di sviluppo e protezione regionale (PSPR), incrementando le capacità dei Paesi che si trovano nelle Regioni di origine dei richiedenti o che rappresentano territori di transito verso l'UE.<sup>135</sup> Si prefigura anche l'istituzione di un Centro pilota multifunzionale in Niger che non dovrebbe ricevere le domande di asilo (e così qualificarsi come misura di "esternalizzazione"),<sup>136</sup> limitan-

---

132. C. Hunt, *op. cit.*, p. 520, ricorda che, in alcuni Stati UE, una significativa percentuale di decisioni negative assunte con procedura accelerata (quasi il 60%) è stata riformata in appello.

133. La tematica è complessa e si interseca con la più generale cooperazione internazionale allo sviluppo dell'UE: per approfondimenti v. di recente P. Devisscher, *Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 53 ss.; N. Reslow, *The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnership*, *ivi*, 2012, p. 393 ss.; P. GARCÍA ANDRADE, *The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, *ivi*, 2013, p. 263 ss.; e M. Guidi, *L'Unione europea alla ricerca della sinergia "ottimale" tra migrazione e sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale*, in F. Cherubini (a cura di), *op. cit.*, p. 23 ss.

134. Rinnovato nel 2011: v. COM(2011) 743 def. del 18.11.2011.

135. In argomento G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione*, *cit.*, p. 394 ss. Si prevede di destinare, a tal fine, 30 milioni di euro per gli anni 2015-2016, oltre a quelli messi a disposizione dagli Stati membri.

136. Sulla esternalizzazione delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e sulle relative problematiche, v. B. Cortese, *L'esternalizzazione delle procedure di*

dosi bensì a fornire informazioni, protezione locale e opportunità di reinserimento in collaborazione tra l'OIM, l'UNHCR e le autorità locali.<sup>137</sup> In questo modo si spera di poter aumentare le capacità di questo Paese di transito di fornire un “quadro realistico” delle possibilità di ingresso nell'UE e di prospettare ai richiedenti provenienti dall'Africa centro-occidentale il rimpatrio volontario assistito nei Paesi di provenienza.

Il Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 ha sottolineato l'importante ruolo degli aiuti allo sviluppo per migliorare la cooperazione con i Paesi di origine/transito al fine di arginare i flussi migratori irregolari e affrontare le cause profonde della migrazione. Si propone di agire lungo tre linee direttrici: sviluppare il partenariato con i Paesi africani, rafforzare la cooperazione con la Turchia e i Paesi del Medio Oriente (soprattutto per attenuare gli effetti della crisi siriana) e affrontare le sfide lungo la c.d. “rotta balcanica”. I successivi Consigli europei del 15 ottobre e del 17/18 dicembre 2015 hanno ribadito tale impostazione, che già emergeva dalla comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante, del settembre 2015, sul ruolo dell'azione esterna dell'UE per affrontare la crisi dei rifugiati.<sup>138</sup>

La cooperazione con i Paesi africani ha sinora prodotto un significativo dialogo a livello continentale, regionale e bilaterale. A livello continentale rileva il “Partenariato strategico UE-Africa su migrazione, mobilità e occupazione”, che prende avvio dal vertice UE-Africa del dicembre 2007<sup>139</sup> ed è stato ribadito e rafforzato con il vertice di Bruxelles dell'aprile 2014.<sup>140</sup> Il vertice de La Valletta del novembre 2015 ha ribadito, tra le altre cose, la necessità di migliorare la protezione di rifugiati e sfollati, di incentivare la

---

*riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in *Dir. Un. eur.*, 2006, p. 63 ss.; P. Pirrone, *Esternalizzazione della procedura di accertamento dello status di rifugiato e tutela dei diritti dell'uomo*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto, 2008, p. 215 ss.; C. Levy, *Refugees, Europe, Camps/State of Exception: “Into the Zone”, the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-Seekers (Theories and Practice)*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2010, p. 92 ss.; e M. Garlick, *The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, marzo 2015, reperibile online.

137. Il Centro dovrebbe essere collocato presso le esistenti strutture dell'OIM nella città di Agadez. A oggi non si ha notizia della sua effettiva istituzione.

138. JOIN(2015) 40 def. del 9.9.2015.

139. V. *The Africa-EU Strategic Partnership - A Joint Africa-EU Strategy*, reperibile online, e i relativi piani d'azione del 2007 (per gli anni 2008-2010) e del 2010 (per gli anni 2011-2013).

140. Cfr. *EU-Africa Declaration on Migration and Mobility* e il piano d'azione per il 2014-2017, che si concentra anche sulla protezione internazionale e sugli sfollati interni.

loro integrazione nelle comunità ospiti, di rafforzare le capacità dei Paesi di primo asilo, di transito e di destinazione, di individuare interventi comuni mirati nelle Regioni lungo le principali rotte migratorie continentali e, infine, di sostenere gli sforzi di reinsediamento nell'UE.<sup>141</sup>

Durante il vertice de La Valletta è stato anche istituito un “Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa” (*Emergency Trust Fund for Africa*).<sup>142</sup> Esso, con una dotazione di 1,8 miliardi di euro dell'UE e altrettanti dagli Stati membri e associati, ha l'obiettivo di affrontare le crisi nel Sahel, nella Regione del lago Ciad, nel Corno d'Africa e in Nord Africa promuovendo la stabilità e contribuendo a una migliore gestione della migrazione.<sup>143</sup> L'importanza del Fondo risiede, ai nostri fini, nel fatto che può finanziare anche progetti per la gestione delle problematiche della protezione internazionale.

A livello regionale si ricordano i processi per l'Africa occidentale (“processo di Rabat”)<sup>144</sup> e per il Corno d'Africa (“processo di Khartoum”),<sup>145</sup> oltre che i PSPR nell'Africa settentrionale e nel Corno d'Africa. Nel 2015, il Consiglio UE ha adottato piani d'azione per il Sahel e per il Corno d'Africa,<sup>146</sup> che si occupano del collegamento tra migrazione e sviluppo e ribadiscono la necessità di migliorare la protezione internazionale nelle due Regioni.

---

141. V. la *Political Declaration* e l'*Action Plan* del vertice de La Valletta dell'11/12.11.2015, reperibili *online*.

142. Lo strumento dei fondi fiduciari è utilizzato per riunire le risorse di diversi donatori nel settore della cooperazione allo sviluppo, in modo da disporre di un unico strumento per assegnare più rapidamente e semplicemente le risorse.

143. La strategia globale del Fondo è definita dal Consiglio strategico, presieduto dalla Commissione e composto dai rappresentanti degli Stati UE e dagli altri donatori. Il Comitato esecutivo, composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati donatori, ha il compito di selezionare i progetti ammissibili al finanziamento. Ovviamente si prevede di coinvolgere in tutti i livelli di *governance* i Paesi africani e le organizzazioni regionali pertinenti. Al 10 febbraio 2016, l'effettivo impegno statale ammonta a soli 81,71 milioni: COM(2016) 85, Allegato 7.

144. Avviato con la Conferenza nell'omonima capitale del Marocco del luglio 2006, che comprende l'UE e 27 Paesi dell'Africa occidentale, settentrionale e centrale.

145. Esso prende il nome da quello della capitale del Sudan ma è stato avviato con la Conferenza di Roma dell'ottobre 2014 tra l'UE, i Paesi del Corno d'Africa (Eritrea, Somalia, Etiopia e Gibuti) e alcuni Paesi di transito (Sud Sudan, Sudan, Tunisia, Kenya ed Egitto).

146. V. rispettivamente i documenti n. 7823/15 del 20.4.2015 e n. 13363/15 del 26.10.2015.

A livello bilaterale, infine, l'UE si preoccupa di contribuire alle riforme istituzionali e legislative e alla creazione di capacità nei Paesi partner: al riguardo sono significativi i partenariati per la mobilità stipulati con Marocco, Tunisia e Capo Verde, nonché l'Agenda comune su migrazione e mobilità concordata con la Nigeria. Tali strumenti, in genere, intendono anche sostenere lo sviluppo di un quadro giuridico e istituzionale sull'asilo, accrescere le capacità delle strutture di accoglienza e promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali dei Paesi terzi e di quelli membri dell'UE.

Nel corso del vertice de La Valletta, è stata firmata con l'Etiopia un'Agenda comune su migrazione e mobilità, con la quale ci si impegna a cooperare, tra l'altro, sui temi della protezione internazionale e delle esigenze dei rifugiati.

Nella Regione mediorientale, l'UE si sta soprattutto impegnando a risolvere la drammatica crisi dei rifugiati siriani. I numeri sono noti: si registrano 7,6 milioni di sfollati interni e più di 4 milioni di siriani rifugiatisi in Libano, Giordania e Turchia. La situazione si è aggravata nel 2015 per la progressiva saturazione delle capacità di accoglienza di questi Paesi, il che ha comportato politiche sempre più restrittive e, a catena, il noto ingente afflusso di rifugiati lungo la rotta turco-greco-balcanica. Dal 2011 al 2016, l'UE e gli Stati membri hanno destinato 5 miliardi di euro a fini umanitari, di sviluppo, economici e di stabilizzazione in Siria, Iraq, Giordania, Libano e Turchia.<sup>147</sup> È stato istituito anche un "Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana" (*Madad Fund* o *EUTF Madad*), finanziato per 1 miliardo di euro ripartiti tra UE e Stati, che si occupa di fornire sostegno ai Paesi limitrofi di accoglienza dei rifugiati siriani e alle iniziative di impegno umanitario, di stabilizzazione e di sviluppo all'interno della Siria.<sup>148</sup>

Particolarmente importante risulta, ai nostri fini, la rinnovata cooperazione con la Turchia, che accoglie il numero più alto di profughi al mondo (più di 2 milioni), destinando a tal fine più di 7 miliardi di euro, e rappresenta il Paese di transito più attraversato dai flussi migratori verso l'UE.

Il 29 novembre 2015, nel corso del vertice UE-Turchia, è stato approvato l'Accordo contenente un Piano d'azione diretto a intensificare la cooperazione reciproca per affrontare congiuntamente la crisi dei rifugiati.<sup>149</sup> Il Piano d'azione - ritenuto fondamentale dall'UE e dai suoi Stati membri - prevede l'impegno dell'UE a fornire assistenza umanitaria immediata e co-

---

147. V. il comunicato stampa IP/16/245 del 4.2.2016.

148. Al 10 febbraio 2016 gli Stati membri e associati si sono impegnati per soli 60,05 milioni: COM(2016) 85, Allegato 7.

149. L'accordo è stato negoziato dalla Commissione, ricevendo l'approvazione del Consiglio europeo il 15 ottobre 2015.

stante nonché ad accelerare la liberalizzazione dei visti turchi<sup>150</sup> e il processo di adesione; dal canto suo, la Turchia accetta di anticipare al 1° giugno 2016 la riammissione sul proprio territorio dei cittadini non-turchi,<sup>151</sup> adottare misure per i rifugiati siriani e aumentare gli sforzi per impedire i movimenti irregolari verso l'UE.<sup>152</sup> Le relazioni sull'attuazione del Piano d'azione, pur segnalando una diminuzione degli arrivi nell'UE,<sup>153</sup> evidenziano la necessità di incrementare gli sforzi per migliorare la legislazione sul contrasto al traffico di migranti, rafforzare le operazioni di intercettazione in mare e, soprattutto, dare attuazione all'accordo di riammissione per i cittadini non-turchi.

L'impegno finanziario dell'UE per aiutare la Turchia ad affrontare la crisi dei rifugiati ha condotto, durante il vertice de La Valletta dell'11/12 novembre 2015, all'istituzione di uno "Strumento per la Turchia a favore dei rifugiati", poi disposto con decisione della Commissione del successivo 24 novembre;<sup>154</sup> la decisione del 10 febbraio 2016 ne ha cambiato il nome in "Strumento per i rifugiati in Turchia".<sup>155</sup> A sèguito di quest'ultima modifica, esso è gestito da un Comitato direttivo composto da due rappresentanti della Commissione e da un rappresentante di ciascuno degli Stati membri,

---

150. Si segnala il secondo rapporto sui progressi compiuti dalla Turchia nel quadro della *roadmap* per la liberalizzazione dei visti, COM(2016) 140 def., del 4.3.2016, che evidenzia alcune perduranti criticità.

151. In base all'accordo di riammissione tra l'UE e la Turchia del 16 dicembre 2013 (in GUUE n. L 134 del 7.5.2014, p. 3), gli obblighi di riammissione in Turchia dei cittadini non-turchi sarebbero entrati in vigore da ottobre 2017. Sugli accordi di riammissione v. G. Cellamare, *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2011, p. 68 ss.; più di recente, I. Ottaviano, *Gli accordi di riammissione dell'UE*, in F. Cherubini (a cura di), *op. cit.*, p. 97 ss.

152. Per approfondimenti v. S. Peers, E. Roman, *op. cit.*

153. La seconda relazione (COM(2016) 85, Allegato 1) evidenzia che gli arrivi irregolari nell'UE dalla Turchia sono diminuiti costantemente da ottobre 2015, anche in ragione dell'introduzione dell'obbligo del visto per i siriani provenienti da Libano e Giordania nonché dell'apertura del mercato del lavoro turco ai siriani beneficiari di protezione temporanea. La terza relazione (COM(2016) 144 def., del 4.3.2016), che copre il mese di febbraio 2016, segnala un numero di arrivi stabile rispetto al mese precedente.

154. Decisione della Commissione n. C(2015) 9500, del 24.11.2015, relativa al coordinamento delle iniziative dell'Unione e degli Stati membri tramite un meccanismo di coordinamento - Lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati, in GUUE n. C 407 dell'8.12.2015, p. 8.

155. Decisione della Commissione, del 10.2.2016, relativa allo strumento per i rifugiati in Turchia che modifica la decisione C(2015) 9500 della Commissione del 24.11.2015, in GUUE n. C 60 del 16.2.2016, p. 3.

nonché da un rappresentante della Turchia con funzioni solo consultive. Lo Strumento coordina un importo di 3 miliardi di euro dal 1° gennaio 2016 per il sostegno efficace e complementare ai siriani beneficiari di protezione temporanea e alle comunità di accoglienza turche, disponendo l'erogazione più flessibile e rapida possibile. Il 3 febbraio 2016, con un'intesa comune tra UE e Stati membri, si è deciso di ripartire l'importo complessivo tra la prima (1 miliardo) e i secondi (2 miliardi), subordinandone la progressiva erogazione all'attuazione del Piano d'azione del novembre 2015.

Gli interventi finanziari in favore della Turchia - così come quello di ammissione umanitaria dei siriani presenti in quel Paese<sup>156</sup> - sono molto importanti non solo, com'è ovvio, per alleviare le sofferenze di rifugiati e richiedenti asilo provenienti dalla Siria, ma anche perché permettono alla Turchia di rimodulare le risorse nazionali verso le esigenze dei richiedenti e rifugiati di altre nazionalità e, soprattutto, perché dovrebbero ridurre gli incentivi a intraprendere pericolosi viaggi in direzione degli Stati europei.

A tale ultimo proposito si ricorda che l'UE ha intensificato il sostegno offerto ai Paesi terzi dei Balcani occidentali, rotta utilizzata per l'ingresso dei migranti provenienti dalla Turchia: nel 2015, quasi 880.000 persone hanno raggiunto la Grecia per proseguire su tale rotta verso i Paesi dell'Europa centrale e settentrionale. A parte le risorse finanziarie a disposizione,<sup>157</sup> il 25 ottobre 2015 durante una conferenza dei Paesi UE ed *extra-UE* interessati è stato concordato un "Piano d'azione in 17 punti"<sup>158</sup> per una circolazione graduale, controllata e ordinata lungo la rotta balcanica, in modo da evitare decisioni unilaterali di chiusura delle frontiere. Il Piano d'azione istituisce uno strumento comune per lo scambio di informazioni, prevede misure per la cooperazione, il controllo delle frontiere, il rimpatrio e la lotta al traffico di migranti, come anche la limitazione dei movimenti secondari dei rifugiati e, soprattutto, l'aumento delle capacità di ricovero e accoglienza dei Paesi coinvolti.<sup>159</sup>

---

156. V. *supra* al par. 3.

157. Per un quadro dei finanziamenti al 6 ottobre 2015 v. il comunicato stampa MEMO/15/5535 del 6.10.2015, reperibile *online*.

158. V. il documento *Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route - Leaders' Statement*, reperibile *online*. Alla Conferenza - convocata dal presidente della Commissione - hanno partecipato i Capi di Stato o di Governo di Albania, Austria, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Germania, Grecia, Ungheria, Romania, Serbia e Slovenia.

159. Per una ricognizione della situazione al febbraio 2016, v. COM(2016) 85, Allegato 5.



Parallelamente, alcuni Paesi balcanici UE e terzi hanno fatto ricorso al meccanismo europeo di protezione civile,<sup>160</sup> che consente di mobilitare squadre e attrezzature, rifugi, forniture mediche e altri prodotti su richiesta del Paese o dei Paesi in difficoltà. Sono attualmente in corso operazioni in Serbia (dal 21 settembre 2015), in Slovenia (dal 22 ottobre 2015), in Croazia (dal 26 ottobre 2015) e in Grecia (dal 3 dicembre 2015). Nonostante l'impegno della Commissione, che ha aumentato il cofinanziamento UE, si registra una certa resistenza da parte degli Stati partecipanti al suddetto meccanismo a soddisfare le richieste di Serbia e Grecia.<sup>161</sup>

## Conclusioni

Le misure adottate dall'UE per affrontare la crisi dei rifugiati appaiono prive di un vero e proprio filo conduttore rivolto alla tutela dei richiedenti protezione, risultando invece preminente la preoccupazione di limitare quanto più possibile l'ingresso dei migranti nell'UE.

Certo, alcune delle misure esaminate - nonostante la mancata utilizzazione dell'art. 80 TFUE come base giuridica<sup>162</sup> - appaiono in linea con il principio di solidarietà, cui peraltro fa implicito riferimento l'Agenda.<sup>163</sup> In tal senso depone l'avvio del metodo *hotspot* con intervento delle Agenzie UE in supporto di singoli Stati che sperimentano difficoltà di gestione delle proprie frontiere è espressione di solidarietà interstatale. Così come emerge il carattere solidaristico (in senso lato) delle raccomandazioni sul *resettlement* e sull'ammissione umanitaria dalla Turchia: vero è che si tratta anzitutto di solidarietà nei confronti dei Paesi terzi, quindi non direttamente riconducibile alla logica dell'art. 80 TFUE, ma non bisogna trascurarne il positivo effetto "di ritorno" sulla gestione ordinata dell'ingresso delle persone bisognose di protezione negli Stati UE, con vantaggi per questi ultimi.

---

160. Di cui alla decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17.12.2013, in GUUE n. L 347 del 20.12.2013.

161. V. COM(2016) 85, Allegato 9. Secondo COM(2016) 141, il numero totale di posti a disposizione nel Paese ellenico è di 34.419 (escludendo quelli dell'UNHCR che si ripropone di aggiungerne altri 20.000).

162. Esprime rammarico per questa circostanza il Comitato delle Regioni nel suo parere sull'Agenda, del 3.12.2015, punto 41.

163. In questo senso G. Morgese, *Luci e ombre delle nuove iniziative europee di solidarietà in materia di asilo*, in *Sud in Europa*, settembre 2015, p. 13 ss., reperibile *online*.

Per altro verso, non si può trascurare la tendenza sempre più marcata dell'UE e dei suoi Stati membri ad affrontare la crisi dei rifugiati in un'ottica di mera protezione dei confini nazionali e con finalità deflattive.

Prova ne è, anche qui, il metodo *hotspot*, che lascia intendere in maniera neanche troppo velata la volontà dei Paesi europei “virtuosi” quanto meno di gestire in maniera congiunta con le Agenzie UE le frontiere “calde” degli Stati in difficoltà, rischiando così di intervenire in maniera poco rispettosa delle tradizioni giuridiche, storiche e anche morali di questi Stati. Nel senso indicato ci sembra che militi anche la proposta di regolamento sull'elenco europeo comune di Paesi d'origine sicuri, il cui scopo è espressamente quello di allontanare il più velocemente possibile i richiedenti per i quali si presume un ritorno in sicurezza nel loro Paese.

Le stesse misure di sostegno e cooperazione con i Paesi terzi di origine e transito dei richiedenti, lodevoli nella misura in cui intendono migliorare le capacità di accoglienza e protezione di quei Paesi, tradiscono però l'urgenza di elargire cospicui finanziamenti per tenere lontane da sé le masse di migranti che premono alle porte dell'Europa e per allontanare coloro che già si trovano sul territorio dei Paesi membri senza averne stretto diritto. L'esempio più importante è rappresentato dal Piano d'azione UE-Turchia, che peraltro sconta difficoltà di attuazione anche a causa delle ulteriori richieste del Paese asiatico, ben consapevole della propria posizione di forza rispetto all'UE.<sup>164</sup>

Quanto questo approccio generale da parte dell'Unione e dei suoi Stati sia proficuo nel medio-lungo periodo, è tutto da vedersi. Ci pare tuttavia, per un verso, che il rafforzamento dei controlli delle frontiere e delle misu-

---

164. Nella dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'UE, rilasciata all'esito della riunione del 7.3.2016 con il primo ministro turco, ci si è impegnati a discutere tali ulteriori proposte: far rientrare, a spese UE, tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche; far sì che, per ogni siriano che la Turchia riammette dalle isole greche, un altro siriano sia reinsediato dalla Turchia negli Stati membri dell'UE, nel quadro degli impegni esistenti; accelerare l'attuazione della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti in vista della soppressione dell'obbligo del visto per i cittadini turchi al più tardi entro la fine del giugno 2016; accelerare l'erogazione dei 3 miliardi di euro dello Strumento per i rifugiati in Turchia (a tal proposito, il Paese asiatico ha chiesto di portare il finanziamento a ben 6 miliardi); accelerare il negoziato per l'adesione all'UE; collaborare con la Turchia in eventuali sforzi comuni volti a migliorare le condizioni umanitarie all'interno della Siria in modo da consentire alla popolazione locale e ai rifugiati di vivere in zone più sicure. Soprattutto la proposta di rimandare indietro tutti i migranti irregolari che hanno compiuto la tratta Turchia-Grecia, senza ulteriori dettagli sul rispetto dei divieti di *refoulement* e di espulsioni collettive (di cui all'art. 4 protocollo 4 alla CEDU), ha provocato l'immediata reazione dell'UNHCR.

re di contrasto all'immigrazione irregolare, sicuramente essenziali, non debbano prevalere sugli obblighi internazionali di tutela delle vite umane, sul rispetto dei diritti umani dei migranti e sul diritto di richiedere protezione internazionale;<sup>165</sup> e, per altro verso, che se non si interviene con decisione sulle cause delle migrazioni (povertà, conflitti armati, tensioni etniche), tutte queste misure - e altre sulle quali non ci siamo soffermati per ragioni di spazio - rischiano di cedere sotto la pressione degli eventi storici.

---

165. In questo senso, v. il parere del Comitato delle Regioni del 3.12.2015, punto 4.