

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea  
*Triennale* in  
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani



**Lo sviluppo della politica migratoria nell'Unione Europea  
e la questione dell'accoglienza dei rifugiati negli Stati  
membri**

*Relatore:* Prof.

MARCO MASCIA

*Laureanda:* GIOIA BEATRICE RUSSO  
matricola N. 1235209

A.A. 2021/2022



# INDICE

## Introduzione

### Capitolo 1 - Evoluzione comunitaria verso i diritti di rifugiati e migranti

- 1.1 La Convenzione di Ginevra del 1951
- 1.2 Gli Accordi di Schengen e la Convenzione di Dublino del 1990
- 1.3 I contenuti rilevanti per il diritto di asilo nel Trattato di Maastricht e nel Trattato di Amsterdam
- 1.4 Dal vertice di Tampere verso un sistema europeo comune di asilo

### Capitolo 2 – Il fenomeno migratorio e le problematiche legate alla redistribuzione dei rifugiati nei paesi dell’Unione Europea

- 2.1 L’inizio della crisi migratoria e le risposte delle istituzioni europee
- 2.2 Fallimento del sistema di Dublino e i tentativi di riforma
- 2.3 Proposte per politiche di redistribuzione più equilibrate

### Capitolo 3 – Lo sviluppo della politica europea in materia di frontiere e gli avvenimenti più recenti

- 3.1 Lo sviluppo di Frontex
- 3.2 Respingimenti illegali e violenza alle frontiere
- 3.3 La guerra in Ucraina e gli effetti sul diritto di asilo dell’Unione Europea

## Conclusioni

## Bibliografia

## Sitografia



## Introduzione

Alla fine del 2021, il numero di persone in fuga da guerre, persecuzioni e violazioni di diritti umani ammontava secondo l'UNHCR a 89,3 milioni. Altre emergenze dell'Africa e dell'Afghanistan e la recente invasione russa dell'Ucraina hanno fatto superare la soglia dei cento milioni<sup>1</sup>. Nel 2021 sono state presentate nell'Unione europea 630 500 richieste di asilo<sup>2</sup>. Ciò pone l'Unione europea di fronte ad una sfida importante.

L'elevato numero di rifugiati, a partire dalla crisi migratoria del 2015, ha attirato l'attenzione mediatica e si è iniziato a discutere a livello europeo di una riforma delle politiche di asilo che possa creare un meccanismo più efficiente e sostenibile per la distribuzione dei richiedenti asilo negli Stati membri ma finora non è stato possibile raggiungere questo obiettivo.

Uno dei problemi maggiori, quindi, è proprio l'inefficienza della distribuzione dei richiedenti asilo all'interno dell'Unione europea. Negli ultimi anni il sistema di Dublino è stato vieppiù criticato dai media e si parla dell'importanza di una chiave di ripartizione per garantire che i rifugiati siano distribuiti in modo più uniforme ed equo tra gli Stati membri.

L'oggetto di questa tesi è un'analisi e un approfondimento del diritto di asilo nell'ambito dell'Unione europea tenendo in considerazione le misure di distribuzione adottate finora dall'Unione europea per poi esaminare se l'applicazione di una chiave fissa potrebbe contribuire a risolvere i problemi di distribuzione.

---

<sup>1</sup> UNHCR: il numero di persone in fuga nel mondo segna un nuovo record, confermando il trend in crescita dell'ultimo decennio: <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/unhcr-il-numero-di-persone-in-fuga-nel-mondo-segna-un-nuovo-record-confermando-il-trend-in-crescita-dellultimo-decennio/>

<sup>2</sup> Statistiche sulla migrazione verso l'Europa, Cifre complessive sull'immigrazione nella società europea: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it)

Per rispondere alla domanda di ricerca verrà innanzitutto delineato lo sviluppo della politica europea in materia di asilo. Il primo capitolo si occupa dell'evoluzione comunitaria verso i diritti di rifugiati e migranti. Il focus principale è quello dello sviluppo della disciplina del diritto di asilo partendo dalla Convenzione di Ginevra del 1951, passando per i primi tentativi di cooperazione intergovernativa con gli Accordi di Schengen e la Convenzione di Dublino, arrivando all'analisi dei contenuti rilevanti per il diritto di asilo nel Trattato di Maastricht e di Amsterdam per poi terminare con il periodo che va dal vertice di Tampere fino all'anno 2005.

Il primo capitolo illustra quali sono i passaggi più importanti, le difficoltà nel mettere in atto le politiche di asilo a livello europeo e in collaborazione con gli Stati membri.

Il secondo capitolo tratta il fenomeno migratorio, a partire dalla crisi migratoria del 2015 e le reazioni da parte dell'Unione europea. Verrà esaminato in modo più dettagliato il sistema di Dublino e verrà valutato in che modo esso è giunto alla sua inevitabile fine. Inoltre, verranno presentate delle proposte per delle politiche di redistribuzione equilibrata che sono state avanzate dalle istituzioni europee e da diversi studiosi.

Il terzo capitolo si concentra sullo sviluppo della politica europea in materia di frontiere e ciò riporta ad un altro problema che si è intensificato negli ultimi anni, ovvero quello dei respingimenti illegali e della violenza alle frontiere.







## CAPITOLO I

### Evoluzione comunitaria verso i diritti di rifugiati e migranti

#### 1.1 - La Convenzione di Ginevra del 1951

Il percorso verso una politica di asilo uniforme dell'Unione europea è stato costellato da diverse pietre miliari che hanno promosso una definizione dello statuto di rifugiato non soltanto a livello europeo ma anche a livello internazionale. Una delle conquiste che ha avviato questo percorso viene rappresentato dalla Convenzione di Ginevra del 1951, oggi nota come Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati. Si tratta di un trattato internazionale multilaterale delle UN, adottato durante la Conferenza di Ginevra del 28 luglio 1951.<sup>3</sup> L'Organizzazione delle Nazioni Unite ha manifestato sin dalla sua nascita un profondo interesse verso i diritti dei rifugiati, dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il trattato istitutivo delle Nazioni Unite mette in rilievo il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza fare una distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione.<sup>4</sup>

Un altro documento di fondamentale importanza che ha anteceduto la Convenzione di Ginevra è la Dichiarazione universale dei diritti umani, che è stato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948 a Parigi.<sup>5</sup> La Dichiarazione universale dei diritti umani racchiude i principi fondamentali riguardante i diritti che dovrebbero spettare a ogni essere umano. L'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani afferma il diritto di ogni individuo di richiedere asilo in un altro paese qualora l'individuo sia perseguitato.<sup>6</sup> La Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 ha come finalità

---

<sup>3</sup> La Convenzione è entrata in vigore il 22 aprile 1954 e nasce sulle orme di altri trattati stipulati prima della guerra che dovevano affrontare situazioni specifiche. Verso una disciplina comune del diritto d'asilo, a cura di Lauso Zagato, 2006, Cedam, p. 15

<sup>4</sup> Capitolo 1, Art 1, comma 3, Statuto delle Nazioni Unite:  
<https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

<sup>5</sup> Verso una disciplina comune del diritto d'asilo, a cura di Lauso Zagato, 2006, Cedam, p. 26

<sup>6</sup> Art. 14, Dichiarazione universale dei diritti umani, Senato della Repubblica:  
[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE\\_diritti\\_umani\\_4Iingue.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4Iingue.pdf)

quella di definire i tratti distintivi dei rifugiati, i loro diritti e le responsabilità che devono assumersi gli Stati che garantiscono l'asilo.

La prima definizione del termine rifugiato si trova al n. 2 dell'art. 1A, che è universalmente valida e vincolante, viene riportata qui di seguito:

*“l'individuo che nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.”<sup>7</sup>*

Questa definizione continua ad essere invocata nella promulgazione di misure di politica di asilo e di rifugiati. Inoltre, si deve tenere conto che l'art. 1A (2) della Convenzione fornisce un'ulteriore specificazione per quanto riguarda il riconoscimento dello status di rifugiato.

Il riconoscimento deve basarsi su considerazioni sia soggettive che oggettive, il soggetto richiedente asilo deve vivere nel timore di subire la persecuzione al ritorno nel suo paese d'origine e questo timore deve anche essere fondato tramite elementi oggettivi che confermano la presenza fondata del timore di persecuzione.<sup>8</sup> Un altro principio fondamentale viene rappresentato dalle direttive riguardante il divieto di sanzioni penali nei confronti di rifugiati che soggiornano irregolarmente in un paese ospitante (art. 31, comma 1<sup>9</sup>) e il divieto d'espulsione e di rinvio al confine (art. 33, comma 1<sup>10</sup>). Lo scopo principale della Convenzione di Ginevra fu inizialmente quello di proteggere i rifugiati europei

---

<sup>7</sup> n. 2, Art 1A, Convenzione sullo statuto dei rifugiati conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951: [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443\\_461\\_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443\\_461\\_469-20020503-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443_461_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443_461_469-20020503-it-pdf-a.pdf)

<sup>8</sup> Verso una disciplina comune del diritto d'asilo, a cura di Lauso Zagato, 2006, Cedam, p. 16

<sup>9</sup> Art. 31, comma 1, Convenzione di Ginevra del 1951: “Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari.”: [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443\\_461\\_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443\\_461\\_469-20020503-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443_461_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443_461_469-20020503-it-pdf-a.pdf)

<sup>10</sup> Art. 33, comma 1, Convenzione di Ginevra del 1951: “Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”: [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443\\_461\\_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443\\_461\\_469-20020503-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443_461_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443_461_469-20020503-it-pdf-a.pdf)

dopo la Seconda guerra mondiale. La sua applicazione geografica è stata estesa con il Protocollo del 1967.<sup>11</sup>

Un totale di 146 Stati<sup>12</sup> ha finora aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati o al Protocollo sullo statuto dei rifugiati del 1967<sup>13</sup>. “Negli Stati che non hanno aderito né alla Convenzione di Ginevra né al Protocollo sullo statuto dei rifugiati non viene garantita la protezione dei rifugiati. In questi Stati i rifugiati spesso non ricevono il diritto d’asilo, vengono accolti soltanto temporaneamente o devono alloggiare in campi per rifugiati in cui non vengono tutelati i diritti umani fondamentali. In molti casi non hanno accesso ai diritti fondamentali che vengono garantiti dalla Convenzione di Ginevra, come per esempio l’accesso alle cure mediche, all’istruzione e alle prestazioni sociali”.<sup>14</sup>

## 1.2 - Gli Accordi di Schengen e la Convenzione di Dublino del 1990

Il 14 giugno del 1985, il Belgio, l’Olanda, il Lussemburgo, la Francia e la Germania hanno firmato un accordo<sup>15</sup>, che si è posto come obiettivo la graduale abolizione dei controlli alle frontiere comuni trasferendo in questo modo la responsabilità dei controlli alle proprie frontiere esterne.<sup>16</sup> Si tratta di un accordo di diritto internazionale al di fuori del diritto comunitario, ciò ha permesso anche agli Stati al di fuori della Comunità Europea di poter aderire.<sup>17</sup> I richiedenti asilo

---

<sup>11</sup> Art. 1, comma 3, Protocollo sullo statuto dei rifugiati: “Il presente Protocollo va applicato dagli Stati partecipanti senza limitazione geografica alcuna...()”:

[https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1968/1189\\_1233\\_1148/20020506/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1968-1189\\_1233\\_1148-20020506-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1968/1189_1233_1148/20020506/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1968-1189_1233_1148-20020506-it-pdf-a.pdf)

<sup>12</sup> Annotazioni; Stati Parti al 1° gennaio 2018: 146.

<sup>13</sup> Il Protocollo addizionale relativo allo status di rifugiato fu adottato a New York il 31 gennaio del 1967. Con questo documento è stato superato il vincolo temporale e il limite geografico e la Convenzione di Ginevra è diventata giuridicamente vincolante per gli Stati contraenti. Rifugiati, profughi, sfollati, Breve storia del diritto d’asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi, Nadan Petrovic, p. 24

<sup>14</sup> Die Genfer Flüchtlingskonvention, UNHCR: <https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unser-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention>

<sup>15</sup> Lucilla Deleo, La politica migratoria nell’Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali, Dupress, 2007, p. 39

<sup>16</sup> Titolo II, Articolo 17, Accordo di Schengen: “In materia di circolazione delle persone, le Parti si adopereranno per eliminare i controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne. A tal fine, si adopereranno in via preliminare per armonizzare, se necessario, le disposizioni legislative e regolamentari relative ai divieti ed alle restrizioni sulle quali si basano i controlli e per adottare misure complementari per la salvaguardia della sicurezza e per impedire l’immigrazione clandestina di cittadini di Stati non membri delle Comunità europee.”  
<https://web.camera.it/bicamerali/schengen/fonti/ACCSCHEN/infdx.htm>

<sup>17</sup> Attualmente l’accordo di Schengen viene applicato da 22 paesi dell’Unione europea, nonché alcuni stati al di fuori dell’Unione Europea come Norvegia, l’Islanda, Svizzera e Liechtenstein. Stefan Luft, Die Flüchtlingskrise, Ursachen, Konflikte, Folgen, Verlag C.H. Beck, 2017, p. 58

possono richiedere asilo soltanto in uno dei paesi appartenenti all'area Schengen, il cui rifiuto dovrebbe essere vincolante per tutti gli Stati membri.

Al fine di evitare un potenziale deficit di sicurezza, si è pattuito di rafforzare la cooperazione in materia di criminalità transfrontaliera e controllo delle frontiere esterne comuni. Inoltre, i paesi fondatori hanno deciso di istituire un sistema di informazione e di scambio dati per la realizzazione delle disposizioni del trattato. Il cosiddetto "Sistema d'informazione Schengen" (SIS) è stato creato con lo scopo di facilitare lo scambio dei dati riguardo a determinate persone e di migliorare la rete di sicurezza<sup>18</sup>. L'istituzione di questa rete informatica ha facilitato il controllo delle frontiere esterne e le nuove forme di cooperazione interna. Ogni stato deve sviluppare una propria infrastruttura tecnica per la gestione del SIS<sup>19</sup>. Il SIS è quindi costituito da banche dati nazionali che sono collegate ad un database centrale che raccoglie i dati di ogni stato membro. Le segnalazioni che pervengono, si riferiscono a casi di soggetti che vengono ricercati nel quadro di procedimenti giudiziari, criminalità organizzata, traffico di armi e stupefacenti o stranieri segnalati a scopo di non ammissione<sup>20</sup>.

Tuttavia, l'Accordo di Schengen non era del tutto scollegato dalla Comunità Europea, poiché la Commissione era autorizzata a partecipare come osservatore. Questo accordo fu visto agli occhi della Commissione come un esperimento per una futura politica comunitaria in ambito di asilo. L'avvio effettivo dell'Accordo di Schengen è stato prorogato al 1995, poiché l'entrata in vigore dell'Accordo dipendeva dalla ratifica dei parlamenti nazionali di tutti gli Stati partecipanti. Anche dopo la ratifica non tutte le disposizioni sono state attuate, in gran parte a causa della resistenza francese. Per ragioni analoghe anche la Convenzione di Dublino è entrata in vigore soltanto nel 1997<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Lucilla Deleo, La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali, Dupress, 2007, p. 39

<sup>19</sup> Il Sistema d'informazione di Schengen SIS, Fedpol: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen/sis.html>

<sup>20</sup> Lucilla Deleo, La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali, Dupress, 2007, p. 43

<sup>21</sup> Stephan Stetter (2000) Regulating migration: authority delegation in justice and home affairs, Journal of European Public Policy, 7:1, 80-103, DOI: 10.1080/135017600343287

Il 19 giugno 1990 fu firmata la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1985 che ha regolato l'attuazione concreta delle disposizioni e le responsabilità delle parti contraenti per le domande di asilo<sup>22</sup>. Per ogni domanda di asilo c'è soltanto una parte contraente competente per l'esame e la decisione corrispondente ha degli effetti automatici anche per le altre parti<sup>23</sup>. Il SIS II è in funzione dal 2013 e permette anche l'inserimento dei dati biometrici.<sup>24</sup> La Convenzione di applicazione trattava le norme relative alle misure compensative che erano volte a compensare gli effetti negativi dell'apertura delle frontiere per quanto riguarda l'ambito dell'immigrazione. Inoltre, l'introduzione del visto Schengen uniforme ha reso possibile l'uniformazione delle norme per l'ingresso e il soggiorno di breve durata degli stranieri nell'area di Schengen. Altre novità che sono state introdotte sono state la cooperazione tra i vari dipartimenti di polizia e la cooperazione tra i paesi Schengen in ambito giudiziario. Un dato importante da ricordare è che gli Accordi di Schengen sono stati degli accordi intergovernativi che non hanno richiesto la ratifica. I due accordi sono stati stipulati nell'ambito della giustizia e degli affari interni. Soltanto l'acquis di Schengen ha fornito un carattere vincolante in quanto è entrato a far parte del diritto comunitario quando è entrato in vigore il Trattato di Amsterdam<sup>25</sup>.

L'Accordo di Schengen ha avuto soltanto indirettamente un impatto sulle politiche d'asilo, la Convenzione di Dublino invece rappresenta uno strumento concreto ed è stato di fondamentale importanza per il percorso verso una politica d'asilo uniforme.<sup>26</sup> La Convenzione di Dublino è stata firmata il 15 giugno del 1990 da tutti gli Stati membri della Comunità Europea. Costituisce un ulteriore passo in vista di una politica d'asilo uniforme<sup>27</sup>. Tuttavia, la Convenzione di Dublino nelle

---

<sup>22</sup> Stefan Luft, Die Flüchtlingskrise, Ursachen, Konflikte, Folgen, Verlag C.H. Beck, 2017, p. 58

<sup>23</sup> Se la decisione dovesse risultare positiva il rifugiato potrebbe circolare in tutta l'area comune, invece se la decisione dovesse risultare negativa il rifugiato non può presentare domanda in un altro stato. Lo stato in questione è anche responsabile di un eventuale allontanamento del rifugiato. Lucilla Deleo, La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali, Dupress, 2007, p. 43/44

<sup>24</sup> Stefan Luft, Die Flüchtlingskrise, Ursachen, Konflikte, Folgen, Verlag C.H. Beck, 2017, p. 59

<sup>25</sup> Kerstin Seifer, Governance als Einfluss-System, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 166/167

<sup>26</sup> Nadan Petrovic, Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi, Franco Angeli, 2011, p. 48

<sup>27</sup> "La Convenzione di Dublino è stata adottata come strumento giuridicamente vincolante sulla base di un dialogo intergovernativo da parte delle burocrazie ministeriali nazionali al di fuori delle istituzioni dell'Unione Europea". Kerstin Seifer, Governance als Einfluss-System, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 168/169

sue prime disposizioni non ha ancora avuto come obiettivo l'armonizzazione del diritto sostanziale d'asilo ma si è posta come soluzione la regolamentazione della responsabilità iniziale riguardo alle richieste di asilo. La Convenzione ha determinato le responsabilità che devono assumersi gli Stati europei, estendendo i regolamenti di Schengen II che trattano il diritto d'asilo a tutti gli Stati della Comunità Europea<sup>28</sup>. Nel preambolo viene riaffermato il principio di garantire ai richiedenti asilo lo status di protezione, riferendosi alla Convenzione di Ginevra del 1951. Inoltre, sempre nel Preambolo, viene consolidata l'idea che la Convenzione di Dublino sia uno strumento di sicurezza per la libera circolazione interna ma che permette anche il controllo delle persone alle frontiere interne. L'Articolo 13<sup>29</sup> della Convenzione di Dublino afferma che il paese dello spazio Schengen in cui un rifugiato ha messo piede per la prima volta o attraverso il quale il rifugiato ha ottenuto un visto, si rende responsabile della procedura di domanda d'asilo e del sostegno ed assistenza del richiedente asilo.

Questa misura viene istituita da un lato con l'obiettivo di evitare le situazioni in cui un richiedente asilo rimane troppo a lungo nell'incertezza riguardante l'esito della sua procedura d'asilo e che venga mandato avanti e indietro tra un paese e l'altro. Da un'altra prospettiva la Convenzione aveva lo scopo di prevenire che i richiedenti asilo possano, attraverso la richiesta d'asilo in diversi Stati, cercare le condizioni di asilo più favorevoli<sup>30</sup>. Un altro fenomeno che si iniziava ad osservare era i cosiddetti "rifugiati in orbita".

A causa dell'aumento del numero di rifugiati si creavano delle situazioni in cui i rifugiati, che non riuscivano a trovare uno stato che era disposto ad accettare la domanda di asilo, si spostavano da uno stato all'altro fino ad essere accolti da uno stato. Per i rifugiati che venivano perseguitati il riconoscimento del loro status

---

<sup>28</sup> Franz Nuscheler, *Internationale Migration, Flucht und Asyl*, VS, 2004, p. 178

<sup>29</sup> Art.13, Convenzione di Dublino del 1990: "Se una domanda di asilo è presentata presso le competenti autorità di uno stato membro da un richiedente che si trova nel territorio di un altro stato membro, la determinazione dello stato membro competente per l'esame della domanda di asilo spetta allo stato membro cui è stata presentata la domanda e, quindi, ai fini dell'applicazione della presente convenzione, esso è considerato come lo stato membro presso il quale la domanda di asilo è stata presentata.":

<https://web.camera.it/bicamerale/schengen/fonti/convdubl.htm>

<sup>30</sup> Questo fenomeno viene chiamato "asylum shopping". Nadan Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Franco Angeli, 2011, p. 49

da rifugiati era fondamentale. Molte organizzazioni hanno criticato la Convenzione di Dublino in quanto non si presentava come strumento in grado di risolvere il problema di base, ovvero quello delle grandi divergenze tra i diversi sistemi nazionali di asilo.

Diverse organizzazioni per i diritti umani hanno criticato la Convenzione per il fatto che il concetto di responsabilità non viene accompagnato da una garanzia che almeno uno Stato membro sarebbe stato costretto ad esaminare la richiesta di asilo<sup>31</sup>.

Si può affermare che la cooperazione al di fuori della struttura comunitaria, priva di qualsiasi vincolo legale, si è tradotta in uno stato di inefficienza. Sono stati compiuti dei progressi con gli Accordi di Schengen e la Convenzione di Dublino ma le politiche migratorie non sono state integrate nella struttura giuridica e istituzionale della Comunità europea<sup>32</sup>.

### **1.3 - I contenuti rilevanti per il diritto di asilo nel Trattato di Maastricht e nel Trattato di Amsterdam**

Il trattato di Maastricht, che viene comunemente chiamato “Trattato sull’Unione europea (TUE), fu firmato il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1° novembre del 1993<sup>33</sup>. Esso ha istituito l’Unione europea ed è stato un ulteriore passo verso la realizzazione della cooperazione europea in materia di diritto d’asilo<sup>34</sup>. I nuovi poteri che derivano dal testo del Trattato si possono dividere in tre pilastri. Il primo pilastro viene costituito dall’ordinamento comunitario. La politica comune dovrebbe orientarsi verso il sostegno reciproco degli Stati membri nella difesa degli interessi e dei valori comuni, nel rafforzamento della sicurezza dell’Unione così come la salvaguardia dei diritti umani. Il secondo e il terzo pilastro sono particolarmente importanti per lo sviluppo della politica europea di asilo. Il secondo pilastro si dedica alla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il

---

<sup>31</sup> Kerstin Seifer, *Governance als Einfluss-System*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 168/169

<sup>32</sup> Stephan Stetter (2000) *Regulating migration: authority delegation in justice and home affairs*, *Journal of European Public Policy*, 7:1, 80-103, DOI: 10.1080/135017600343287

<sup>33</sup> Girolamo Strozzi, *Diritto dell’Unione Europea. dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, G. Giappichelli, 2009, p. 12

<sup>34</sup> “Il Trattato di Maastricht ha istituzionalizzato la cooperazione in materia di asilo tra gli Stati membri su piano intergovernativo e non comunitario”. Nadan Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d’asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Franco Angeli, 2011, p. 49

terzo pilastro si focalizza sulla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). La cooperazione degli Stati membri nella lotta contro l'immigrazione illegale e lo sviluppo di una politica comune di asilo sono due obiettivi dichiarati. Tuttavia, la procedura decisionale della cooperazione intergovernativa riguardo al terzo pilastro si è rivelata molto complicata e le rispettive strutture di lavoro non sono mai riuscite a fornire una soluzione adeguata<sup>35</sup>. Nella realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea la cooperazione serve in particolare alla garanzia della libera circolazione delle persone. Sono interessati nove settori di interesse comune, conformemente all'Art. K.1<sup>36</sup>:

- 1) la politica di asilo;
- 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;
- 3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi;
  - a) le condizioni di entrata e di circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
  - b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione;
  - c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
- 4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7, 8 e 9;
- 5) la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7, 8 e 9;
- 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile;

---

<sup>35</sup> Il Parlamento europeo si aspettava un ribaltamento dell'approccio intergovernativo per poter istituire un approccio comunitario che avrebbe attribuito delle competenze specifiche alla Comunità europea, questo tuttavia non è avvenuto. Nadan Petrovic, Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi, Franco Angeli, 2011, p. 50

<sup>36</sup> Art. K.1, Trattato sull'Unione Europea del 29/07/1992, Questi nove settori devono essere attuati in conformità con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, la Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati del 1951, così come in considerazione della protezione dei perseguitati politici (art. K.2): <https://www.enea.it/it/comitato-unico-di-garanzia/normativa/normativa-comunitaria/trattato-maastricht.pdf>



7) la cooperazione giudiziaria in materia penale;

8) la cooperazione doganale;

9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol<sup>37</sup>).

Un altro cambiamento importante apportato dal Trattato di Maastricht si trova nell'Art. 100c, che regola la politica in materia dei visti, la quale è stata spostata nella sfera di competenza dell'Unione europea. È stato concordato quali sono i paesi terzi di cui i cittadini necessitano di un visto per poter attraversare le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.<sup>38</sup>

Il Trattato di Maastricht non dava ancora alle istituzioni dell'Unione europea una competenza normativa attraverso una legge comunitaria vincolante. Sono quindi le leggi e i regolamenti dei rispettivi Stati a determinare l'ammissione, il diritto al lavoro e la potenziale naturalizzazione dei richiedenti asilo. Tuttavia, l'Art. K9 ha creato la possibilità che le politiche d'immigrazione e d'asilo siano recepite nel diritto comunitario in caso di unanimità di tutte le parti coinvolte.<sup>39</sup>

Il Trattato di Amsterdam, che è stato firmato il 2 ottobre 1997 ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999 ha esteso i poteri dell'Unione europea e ha rafforzato la posizione del Parlamento europeo. Una delle novità introdotte dal Trattato è il

---

<sup>37</sup> Europol è un'organizzazione intergovernativa che venne istituita formalmente con la Convenzione di Bruxelles il 26 luglio 1995, che ha stabilito le competenze e l'organizzazione dell'organizzazione. Fu istituita "con lo scopo di favorire la cooperazione tra le polizie degli Stati membri in materia di lotta al terrorismo e alla droga e ad altre forme di criminalità organizzata internazionale, purché lesive degli interessi di due o più Stati membri". Lucilla Deleo, La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali, Dupress, 2007, p. 46

<sup>38</sup> Art. 100c, comma 1, Trattato sull'Unione Europea del 29/07/1992: "Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri."

<sup>39</sup> Art. K9, Trattato sull'Unione Europea del 29/07/1992: "Il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno stato membro, può decidere di rendere applicabile l'articolo 100 C del trattato che istituisce la Comunità europea ad azioni pertinenti a settori contemplati dall'articolo K.1, punti da 1) a 6), decidendo allo stesso tempo le relative condizioni di voto. Esso raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione conformemente alle loro rispettive norme costituzionali."

trasferimento dei punti che venivano trattati nel terzo pilastro del Trattato di Maastricht al primo pilastro<sup>40</sup>. Questi punti comprendevano “l’attraversamento delle frontiere esterne, l’immigrazione e l’asilo e la cooperazione tra le autorità giudiziarie in materia civile a livello di Comunità europea”<sup>41</sup>. Soltanto con la nascita del Trattato di Amsterdam si è iniziato a parlare di competenze comunitarie in materia di asilo<sup>42</sup>. Si è assistito quindi ad una maggiore comunitarizzazione delle politiche di asilo e le competenze intergovernative sono passate alle istituzioni comunitarie, quali il Consiglio, la Commissione, il Parlamento e la Corte di giustizia europea<sup>43</sup>.

Un altro punto importante di innovazione viene rappresentato dalla modifica del Titolo VI con lo scopo di far nascere una cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Alcune delle questioni che vengono considerate di interesse comune sono “la politica d’asilo, la politica d’immigrazione, la lotta contro la tossicodipendenza e contro la frode su scala internazionale, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale e quella di polizia ai fini della prevenzione del terrorismo, il traffico di droga e altre forme di criminalità internazionale”<sup>44</sup>.

Con l’introduzione del nuovo Titolo IV del Trattato CE intitolato “Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone” sono stati compiuti degli sforzi mirati verso una politica europea comune alle frontiere esterne. Alla Comunità è stato conferito il potere di elaborare delle norme comuni per i settori relativi all’asilo e all’immigrazione entro cinque anni

---

<sup>40</sup> Le disposizioni relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono rimaste nel terzo pilastro e quindi di competenza degli Stati membri. Lucilla Deleo, *La politica migratoria nell’Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007, p. 48

<sup>41</sup> Kerstin Seifer, *Governance als Einfluss-System*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 174

<sup>42</sup> Fino al cosiddetto “miracolo di Amsterdam” è esistita soltanto una cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri. Verso una disciplina comune del diritto d’asilo, a cura di Lauso Zagato, 2006, Cedam, p. 133

<sup>43</sup> Il campo politico dell’asilo è stato inserito quindi nella struttura del diritto comunitario sovranazionale dell’Unione Europea e veniva regolamentato in base a strumenti giuridici comunitari vincolanti quali le direttive, i regolamenti o le decisioni. Nadan Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d’asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Franco Angeli, 2011, p. 50/51

<sup>44</sup> Girolamo Strozzi, *Diritto dell’Unione Europea. dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, G. Giappichelli, 2009, p. 15

dalla sua entrata in vigore<sup>45</sup>. In questo periodo transitorio, fino all'anno 2004, le decisioni non potevano essere prese a maggioranza ma in base al principio dell'unanimità e gli Stati membri disponevano del diritto di veto. Un'altra particolarità è che anche gli Stati membri potevano presentare delle proposte legislative. Il primo pilastro sarebbe normalmente caratterizzato dal monopolio dell'iniziativa legislativa da parte della Commissione<sup>46</sup>. L'articolo 63 del Trattato di Amsterdam tratta due temi importanti, quali il "burden-sharing e l'introduzione dello strumento giuridico della "protezione temporanea"<sup>47</sup>.

Un'altra novità che è stata introdotta con il Trattato di Amsterdam è stata l'integrazione dell'acquis di Schengen nel diritto comunitario attraverso un protocollo corrispondente. L'acquis era costituito dall'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, dalla Convenzione di applicazione del 1990 e dalle varie Convenzioni, decisioni e protocolli che hanno integrato e modificato il contenuto nel tempo<sup>48</sup>. La cooperazione dei tredici Stati che precedentemente avevano firmato l'Accordo di Schengen ha visto l'introduzione dell'obbligo di adottare integralmente l'acquis di Schengen<sup>49</sup>. Con l'acquis di Schengen sono stati introdotti anche dei meccanismi che permettevano agli Stati più euroscettici di

---

<sup>45</sup> "Il Consiglio deve decidere la soppressione di ogni controllo alle frontiere interne dell'Unione, definire le condizioni per l'attraversamento delle frontiere esterne e per il soggiorno dei cittadini extracomunitari per una durata massima di tre mesi (deroghe sono previste per il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca). In tale periodo il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o di uno stato membro, previa consultazione del Parlamento, ma certe misure sono prese a maggioranza qualificata a partire dall'entrata in vigore del Trattato". Girolamo Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea. dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, G. Giappichelli, 2009, p. 22

<sup>46</sup> Dopo i cinque anni la Commissione ha ricevuto un maggior ruolo propositivo, il Parlamento e il Consiglio godevano di un potere decisionale e le decisioni venivano prese a maggioranza qualificata e diventavano vincolanti. Lucilla Deleo, *La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007, p. 50

<sup>47</sup> Il "burden-sharing promuove un'equilibrata ripartizione nei differenti Stati membri e la "protezione temporanea" è per i richiedenti asilo che hanno delle caratteristiche che non rientrano nei requisiti della Convenzione di Ginevra. Rifugiati, profughi, sfollati, *Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Nadan Petrovic, p. 50

<sup>48</sup> Girolamo Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea: parte speciale*, G. Giappichelli, 2010, p. 145

<sup>49</sup> Kerstin Seifer, *Governance als Einfluss-System*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 174

muoversi in modo più flessibile<sup>50</sup>, questo meccanismo viene chiamato “opting out”<sup>51</sup>.

#### **1.4 – Dal vertice di Tampere verso un sistema europeo comune di asilo**

Il 15 e il 16 ottobre del 1999 i capi di Stato e di governo dell'Unione europea si sono incontrati a Tampere, in Finlandia, per un vertice preparato sotto la presidenza tedesca e finlandese, dedicato esclusivamente agli ambiti della giustizia e degli affari interni. I capi di governo hanno dimostrato in modo molto chiaro che il tema dell'asilo e dell'immigrazione era considerato uno dei temi più importanti da discutere<sup>52</sup>. Furono fissati degli obiettivi, tra i quali un calendario per realizzare uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia<sup>53</sup>. Questo programma doveva garantire il diritto alla libera circolazione e la libertà ad essa associata in un quadro di sicurezza e giustizia. L'inseguimento di questi obiettivi doveva avvenire in base alla normativa prevista dal Trattato di Amsterdam.

Il Consiglio ha elaborato delle conclusioni che si possono riassumere in quattro temi fondamentali: la progettazione di partenariati con i paesi di origine, la gestione dei flussi migratori, il trattamento dei cittadini di paesi terzi e lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo<sup>54</sup>. Un dato fondamentale dell'idea di un sistema comune di asilo fu proprio l'armonizzazione sostanziale del diritto in materia di asilo<sup>55</sup>. Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria il Consiglio ha

---

<sup>50</sup> Il Protocollo n. 19 relativo all'acquis di Schengen autorizzava la cooperazione rafforzata e prevedeva la partecipazione di tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, i quali potevano decidere di vincolarsi in tutto o in parte alle disposizioni dell'acquis di Schengen. Un'altra situazione particolare viene rappresentata dalla Danimarca che è vincolata all'acquis, può decidere di accettare gli atti adottati ma è vincolata sul piano del diritto internazionale. Girolamo Strozzi, *Diritto dell'Unione Europea: parte speciale*, G. Giappichelli, 2010, p. 146/147

<sup>51</sup> Lucilla Deleo, *La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007, p. 51

<sup>52</sup> Kerstin Seifer, *Governance als Einfluss-System*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 177

<sup>53</sup> Era previsto anche un sistema di monitoraggio con l'integrazione di regolari rapporti che avrebbero dovuto essere presentati dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento con lo scopo di creare un quadro di controllo. Lucilla Deleo, *La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007, p. 84/85

<sup>54</sup> Di specifico l'idea di un regime europeo in materia di asilo dovrebbe basarsi sull'applicazione della Convenzione di Ginevra, questo implica tra le altre cose l'istituzione di norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace o delle condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Lucilla Deleo, *La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007, p. 86

<sup>55</sup> Kerstin Seifer, *Governance als Einfluss-System*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 178

previsto “la creazione di uno spazio di giustizia europeo, il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze attraverso il ravvicinamento delle legislazioni ed una maggiore convergenza nel settore del diritto civile per eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili”<sup>56</sup>.

Il processo conclusivo di Tampere fu il primo a fare riferimento ad un “sistema europeo comune di asilo”<sup>57</sup>. Il programma di Tampere ha quindi contribuito maggiormente alla nascita del CEAS<sup>58</sup>, che ha introdotto delle norme generali sulle procedure di asilo, norme minime per l’accoglienza dei richiedenti asilo e uno status uniforme per gli stessi<sup>59</sup>. La prima fase del CEAS si svolse tra gli anni 2000 e 2005. Durante questo periodo diverse misure legislative sono state sviluppate, negoziate ed approvate, nella fattispecie si tratta di due direttive, due regolamenti e una decisione volte esclusivamente all’armonizzazione del settore dell’asilo. In particolare si trattava della Direttiva 2005/85/CE, la Direttiva 2003/9/CE, il regolamento 343/2003 (Dublino II), il regolamento Eurodac 2755/2000 e la decisione 2000/596/CE sul Fondo europeo per i rifugiati<sup>60</sup>.

La Direttiva 2005/85/CE, nota anche come “direttiva procedure” istituisce delle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e revoca dello status di rifugiato e stabilisce anche delle norme minime per lo svolgimento delle procedure di asilo. La direttiva 2003/9/CE, nota anche come “direttiva sull'accoglienza”, regola le norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Inoltre, definisce anche i diritti sociali minimi dei richiedenti asilo durante il periodo di richiesta di asilo. Il Regolamento 343/2003, noto come

---

<sup>56</sup> Lucilla Deleo, La politica migratoria nell’Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali, Dupress, 2007, p. 87

<sup>57</sup> EASO, Un’introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici, p. 15: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja\\_it.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_it.pdf)

<sup>58</sup> Il sistema comune europeo di asilo (CEAS) rappresenta un quadro legislativo che stabilisce norme comuni in materia di protezione internazionale e armonizza l’applicazione della normativa in materia di asilo tra gli Stati membri dell’Unione Europea. EASO, Un’introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici, p. 13

<sup>59</sup> “This System should include, in the short term, a clear and workable determination of the State responsible for the examination of an asylum application, common standards for a fair and efficient asylum procedure, common minimum conditions of reception of asylum seekers, and the approximation of rules on the recognition and content of the refugee status” (European Parliament 1999). [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)

<sup>60</sup> Kerstin Seifer, Governance als Einfluss-System, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 180

“Dublino II”, ha sostituito la Convenzione di Dublino del 1990 e mirava a regolamentare la responsabilità e la procedura di esame di una domanda di asilo. Esso stabiliva inoltre i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro che doveva assumersi la responsabilità per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

In seguito il regolamento 2755/2000, comunemente chiamato “Eurodac”, è entrato in funzione dal 15 gennaio 2003<sup>61</sup>. L’ Eurodac rappresenta la banca dati centrale computerizzata dell’Unione europea che si occupa del prelievo e confronto delle impronte digitali<sup>62</sup> dei richiedenti asilo e degli immigrati irregolari. Mette quindi in atto le prescrizioni della Convenzione di Dublino. Tuttavia, il regolamento Eurodac ha costituito soltanto un complemento tecnico all’attuazione del sistema di Dublino e non stabilisce una pietra miliare del regime di asilo dell’Unione europea<sup>63</sup>.

La decisione 2000/596/CE del 28 settembre 2000<sup>64</sup> ha istituito il Fondo europeo per i rifugiati, il quale puntava ad una distribuzione equilibrata degli oneri derivanti dall’accoglienza dei rifugiati<sup>65</sup>. Questo Fondo è nato con lo scopo di assegnare le risorse in proporzione all’onere che gravava su ciascuno Stato membro che si assumeva la responsabilità di accogliere dei richiedenti asilo. Doveva operare come strumento finanziario decentralizzato e le autorità nazionali assegnavano le risorse a delle organizzazioni non profit; esso inoltre veniva finanziato congiuntamente dagli Stati membri.

Durante il periodo 2000-2004 il Fondo aveva l’obiettivo di erogare 216 milioni di euro mettendo in campo un elemento fisso e un elemento proporzionale. Secondo l’elemento fisso ogni anno doveva essere individuato un importo

---

<sup>61</sup> Eurodac, SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/dublin/eurodac.html>

<sup>62</sup> L’unità centrale definisce i requisiti tecnici per la trasmissione dei dati da parte degli Stati membri all’unità centrale e viceversa. L’unità centrale deve anche assicurare che i dati relativi alle impronte digitali possano essere confrontati dal sistema informatizzato per il riconoscimento delle impronte digitali. Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio, Articolo 2, Trasmissione (1): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32002R0407>

<sup>63</sup> Ariadna Ripoll Servent & Florian Trauner (2014) Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after ‘communitarization,’ *Journal of European Public Policy*, 21:8, 1142-1162, DOI: 10.1080/13501763.2014.906905

<sup>64</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33078&from=EN>

<sup>65</sup> Kerstin Seifer, *Governance als Einfluss-System*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 179

minimo per ogni Stato membro<sup>66</sup>, invece secondo l'elemento proporzionale il resto delle risorse veniva suddiviso tra gli Stati membri sulla base di statistiche elaborate dall'Ufficio statistico, in base al numero assoluto di rifugiati che gli Stati membri avevano dovuto gestire nei tre anni precedenti.

Questa decisione di basare l'assegnazione dei contributi sul numero assoluto di rifugiati è stata molto controversa, alcuni Stati membri più piccoli affermarono che c'era il bisogno di prendere in considerazione gli oneri relativi<sup>67</sup>. Il 51% dei contributi è stato usato per delle misure di accoglienza e il 28% e il 21% sono stati usati per delle misure di integrazione e rimpatrio. L'elemento fisso della distribuzione dei contributi si è rivelato inefficace per quanto riguarda l'obiettivo di solidarietà del fondo. Anche per quanto concerne l'elemento proporzionale esso non ha raggiunto un livello ottimale di redistribuzione e solidarietà tra gli Stati membri. Questo sistema ha portato ad un risultato tale che gli Stati membri con un numero elevato di richiedenti asilo in termini assoluti ne hanno beneficiato in modo sproporzionato, mentre gli Stati membri con un carico relativo più elevato ne hanno beneficiato in maniera minore<sup>68</sup>.

Durante questo primo periodo di un sistema europeo comune di asilo gli Stati membri hanno favorito delle soluzioni che prevedevano diritti limitati per i richiedenti asilo in quanto il sentimento generale condiviso dalla maggior parte degli Stati membri e del Consiglio europeo era caratterizzato da molti pregiudizi nei confronti dei rifugiati che stavano cercando protezione. Non sono state emanate soltanto delle misure controverse ma si è cercato anche di mantenere l'armonizzazione al minimo.

Sia il regolamento di Dublino che la "direttiva procedure" non sono riusciti ad apportare delle modifiche sostanziali alle strutture nazionali. Anche la proposta iniziale della creazione di un'autorità unica responsabile della valutazione delle richieste di asilo fu eliminata a favore della piena discrezionalità nazionale. Si è

---

<sup>66</sup> Questo importo è stato ridotto gradualmente da 500.000 euro nel 2000 a 100.000 euro nel 2004.

<sup>67</sup> Gli oneri relativi vengono calcolati in relazione alle dimensioni della popolazione e quelli assoluti sono le cifre totali.

<sup>68</sup> JCMS 2005 Volume 43. Number 4. Pp. 807-24, Eiko R. Thielemann, London School of Economics and Political Science: Symbolic Politics of Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund

assistito ad una divergenza tra la posizione della Commissione, che ha adottato un approccio basato sui diritti con lo scopo di armonizzare le politiche in materia di asilo e la posizione del Consiglio, che ha portato avanti delle politiche più restrittive. Le diverse posizioni possono essere ricondotte agli attentati dell'11 settembre del 2001. Il Parlamento europeo invece si è posizionato in contrapposizione al Consiglio, avanzando delle proposte per delle politiche di asilo più liberali ed armonizzate, stringendo così un'alleanza con la Commissione in materia di asilo. Tuttavia, siccome la Commissione condivideva il diritto di iniziativa con gli Stati membri, il fattore dell'unanimità in seno al Consiglio ha limitato la Commissione nell'assecondare i desideri dei governi nazionali<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Ariadna Ripoll Servent & Florian Trauner (2014) Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization,' *Journal of European Public Policy*, 21:8, 1142-1162, DOI: 10.1080/13501763.2014.906905



## Capitolo 2

### Il fenomeno migratorio e le problematiche legate alla redistribuzione dei rifugiati nei paesi dell'Unione Europea

#### 2.1 – L'inizio della crisi migratoria e le risposte delle istituzioni europee

Nel 2011 è caduto il dittatore libico Gheddafi e nel paese è scoppiata una guerra civile. Di conseguenza molte persone hanno iniziato a fuggire attraverso il Mediterraneo e si è creato un primo movimento migratorio verso l'Europa su larga scala che ha avuto un maggior impatto in Italia. Questi eventi sono stati riportati dai media prima in modo più sporadico e infine, nel 2013, in modo allarmante considerando le condizioni terribili nei campi di accoglienza in Italia<sup>70</sup>.

Secondo un rapporto delle Nazioni Unite il numero di rifugiati che cercavano protezione in Europa è aumentato significativamente nel 2014. Gli Stati membri dell'Unione europea hanno registrato più di 570.800 richieste d'asilo, il che costituisce un aumento del 44% rispetto alle 396.700 richieste del 2013. Sono stati cinque i paesi che hanno dovuto gestire il 70% delle richieste d'asilo<sup>71</sup>. Per quanto riguarda la provenienza dei richiedenti asilo il maggior numero di domande è stato presentato da cittadini siriani, da cittadini serbi e kosovari e da cittadini afgani ed eritrei. È aumentato anche il numero di persone che intraprendevano il viaggio via mare e il numero delle vittime di queste rotte pericolose. Nel 2013 si sono registrate 60.000 persone arrivate via mare e nel 2014 questo numero è aumentato a 218.000. Il numero di persone morte o disperse nel 2014 è ammontato a 3.500, rispetto ai 600 del 2013<sup>72</sup>.

Da menzionare sono anche gli scostamenti tra i dati ufficiali e i dati sommersi di richieste d'asilo, ciò è dovuto a diversi motivi. I vari Stati membri dispongono di

---

<sup>70</sup> Hans-Peter Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten, 2017, p. 27

<sup>71</sup> Di cui la Germania 173.100, la Svezia 75.100, l'Italia 63.100, la Francia 59.000 e l'Ungheria 41.400

<sup>72</sup> UNHCR Global Report 2014 – Europe regional summary:

<https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5575a7920/unhcr-global-report-2014-europe-regional-summary.html?query=refugees%202014%20Europe>

procedure di raccolta e di conteggio diverse. Di conseguenza si sono creati degli errori nel sistema come, per esempio, il doppio conteggio dei richiedenti asilo che vengono trasferiti secondo la procedura Dublino. Tuttavia, si deve presumere che vengano accolti più rifugiati di quanto indichino le statistiche sulle richieste d'asilo<sup>73</sup>.

Il 2015 è stato l'anno in cui l'Europa ha dovuto affrontare un aumento di richieste d'asilo senza precedenti. Si calcola che 1.2 milioni di persone hanno cercato protezione internazionale in uno degli Stati membri dell'Unione europea. La situazione della distribuzione non equa di richiedenti asilo, che si è manifestata già negli anni precedenti, si è ulteriormente intensificata. Due terzi delle richieste d'asilo sono state presentate in Germania, seguono l'Ungheria, la Svezia e l'Austria. Questo elevato flusso migratorio ha prodotto una situazione in cui i governi degli Stati membri hanno iniziato a ricorrere ad un margine di manovra nazionale o a delle norme europee vaghe per poter rimuovere i richiedenti asilo indesiderati<sup>74</sup>.

Quali sono stati i motivi per l'aumento drastico delle richieste d'asilo? Le cause della migrazione sono numerose, nel 2015 quasi la metà dei richiedenti asilo proveniva da zone di conflitto e di guerra<sup>75</sup>. Altre cause possono essere il cambiamento climatico, fattori sociopolitici e fattori demografici ed economici<sup>76</sup>. Per esaminare le varie cause dell'afflusso migratorio occorre innanzitutto fare una distinzione tra i fattori di spinta e i fattori di attrazione. I fattori di spinta inducono le persone a fuggire dai loro Paesi d'origine e i fattori di attrazione rappresentano un effetto di richiamo.

I fattori di spinta si riferiscono alle condizioni di vita molto sfavorevoli nei Paesi di origine, che inducono la fuga di individui e di masse di persone. Tra i fattori di

---

<sup>73</sup> Stefan Luft, Die Flüchtlingskrise, Ursachen, Konflikte, Folgen, Verlag C.H. Beck, 2017, p. 15

<sup>74</sup> Peter Slominski and Florian Trauner, Journal of Common Market Studies, how do Member States return unwanted migrants? The strategic (non-)use of Europe during the Migration Crisis, 2018, p. 101

<sup>75</sup> 2015: l'ondata migratoria raggiunge l'Europa: [https://www.swissinfo.ch/ita/retrospettiva\\_2015-l-ondata-migratoria-raggiunge-l-europa/41833658](https://www.swissinfo.ch/ita/retrospettiva_2015-l-ondata-migratoria-raggiunge-l-europa/41833658)

<sup>76</sup> Parlamento europeo, Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/world/20200624STO81906/perche-le-persone-migrano-esplorare-le-cause-dei-flussi-migratori>

spinta ci sono i conflitti politici e militari, le crisi ambientali, il comportamento dei governi e lo sviluppo demografico. La causa principale dei fattori di attrazione invece sono le disparità economiche internazionali. I mass media e l'uso dei cellulari hanno reso possibile la diffusione e l'influenza degli stili di vita occidentali, il che ha generato delle forze di attrazione<sup>77</sup>. Altri fattori sono le condizioni favorevoli del mercato di lavoro, amici e famiglia che si sono già stabiliti in un determinato Paese e la presenza di un governo stabile. Dal punto di vista del sistema europeo di asilo si possono individuare due fattori di attrazione che hanno portato alla perdita di controllo nel 2015. Da un lato i difetti nel sistema Schengen e dall'altro lato la concessione di troppe libertà ai richiedenti asilo secondo il sistema europeo d'asilo<sup>78</sup>.

Nel corso del 2015 molti Stati membri hanno iniziato ad usare le norme del sistema di Dublino per poter rimandare i migranti al loro punto di ingresso nell'Unione europea. Sono aumentate anche le domande di trasferimento da uno stato membro all'altro, le quali tuttavia sono state accettate da un numero significativamente inferiore di altri Stati membri. Un trasferimento da un paese all'altro può avvenire soltanto nel caso in cui la procedura non viola gli standard consolidati del diritto internazionale dei diritti umani. Questa regola ha avuto come conseguenza l'interruzione dei trasferimenti dagli Stati membri settentrionali a quelli meridionali, in particolare verso la Grecia, dove erano presenti delle carenze nel sistema di accoglienza<sup>79</sup>.

Il meccanismo di valutazione Schengen è stato istituito nell'ottobre del 2013 e ha come obiettivo la presa in esame dell'applicazione delle norme Schengen per poter potenzialmente colmare le lacune presenti in determinati Stati membri. Ciò avviene attraverso il monitoraggio da parte di un gruppo di esperti degli Stati membri sotto la guida della Commissione<sup>80</sup>. Il 2 febbraio 2016 la Commissione

---

<sup>77</sup> Stefan Luft, *Die Flüchtlingskrise, Ursachen, Konflikte, Folgen*, Verlag C.H. Beck, 2017, p. 19

<sup>78</sup> Hans-Peter Schwarz, *Die neue Völkerwanderung nach Europa, über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten*, 2017, p. 33

<sup>79</sup> Peter Slominski and Florian Trauner, *Journal of Common Market Studies*, how do Member States return unwanted migrants? The strategic (non-)use of Europe during the Migration Crisis, 2018, p. 112

<sup>80</sup> Comunicato stampa, Commissione europea, La Commissione discute il progetto di relazione di valutazione Schengen sulla Grecia, 27 gennaio 2016, Bruxelles:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_16\\_174](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_174)

ha pubblicato una relazione di valutazione Schengen sulla Grecia in cui ha raccomandato delle misure per un controllo ed una gestione migliore delle frontiere esterne della Grecia. Nonostante un miglioramento della situazione in Grecia il 4 maggio 2016 la Commissione ha dato l'incarico al Consiglio di applicare l'articolo 29 del codice frontiere Schengen<sup>81</sup> nei confronti di cinque Stati Schengen. Il 12 maggio 2016 il Consiglio ha rilasciato una raccomandazione per istituire un controllo temporaneo alle frontiere interne come difesa alle minacce che derivavano da movimenti secondari di migranti irregolari. L'Austria, la Germania, la Danimarca, la Svezia e la Norvegia hanno potuto continuare, per un massimo di sei mesi, a controllare le proprie frontiere interne<sup>82</sup>.

I controlli alle frontiere interne di questi cinque paesi sono stati prorogati per altre due volte per un massimo di tre mesi. Il 7 febbraio 2017 il Consiglio ha adottato l'ultima proroga del controllo delle frontiere interne per un periodo massimo di tre mesi<sup>83</sup>.

Il ripristino dei controlli di frontiera da parte della Germania alle frontiere con l'Austria ha sollecitato diversi Stati membri a istituire i controlli alle proprie frontiere interne. L'Austria ha ripristinato i controlli alle proprie frontiere interne con la Slovacchia, la Slovenia, l'Italia e l'Ungheria. Anche la Svezia ha introdotto dei controlli, spronando la Danimarca a procedere con l'intensificazione dei controlli interni<sup>84</sup>.

Il 29 novembre 2015 i paesi dell'Unione europea hanno organizzato un vertice con la Turchia per trovare delle soluzioni alla crisi migratoria ed è stato anche riavviato il processo di adesione della Turchia all'Unione europea. La Turchia ha

---

<sup>81</sup> In base al codice frontiere Schengen la Commissione può portare avanti una raccomandazione nel momento in cui individua delle gravi carenze nella gestione del controllo delle frontiere esterne. La raccomandazione può comprendere delle misure specifiche, l'invio di squadre di guardie di frontiera europee oppure la chiusura di un valico di frontiera. Codice frontiere Schengen, 9 marzo 2016, art. 29: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=IT>

<sup>82</sup> Comunicato stampa, Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Il Consiglio adotta una raccomandazione per la prosecuzione dei controlli alle frontiere interne, 12 maggio 2016: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/05/12/internal-border-controls/>

<sup>83</sup> Comunicato stampa, Spazio Schengen: il Consiglio raccomanda una proroga dei controlli alle frontiere interne, 7 febbraio 2017: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/07/prolongation-border-controls/>

<sup>84</sup> Journal of European Public Policy, Marco Scipioni, Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis, 2018

svolto un ruolo importante nella destabilizzazione della Siria. Durante la riunione è stato adottato un piano d'azione comune per la gestione della crisi migratoria per quanto riguarda i rifugiati siriani. L'Unione europea ha stanziato alla Turchia un finanziamento di tre miliardi di euro di risorse supplementari. La Turchia si è anche impegnata ad impedire l'entrata di rifugiati che non hanno bisogno di protezione internazionale e a procedere ad un eventuale rimpatrio nei rispettivi paesi di origine<sup>85</sup>. Nonostante queste misure non c'è stato un rallentamento del flusso di rifugiati. Secondo le stime dell'UNHCR<sup>86</sup> nel 2015 sono state 850 000 le persone che hanno rischiato l'attraversamento via mare e sono arrivate in Grecia e 3 771 persone sono morte o segnalate come scomparse<sup>87</sup>.

Il 7 marzo 2016, a Bruxelles, i paesi dell'Unione europea si sono riuniti nuovamente con la Turchia per discutere l'attuazione del piano d'azione comune. Non sono stati compiuti molti progressi dal primo vertice tra l'Europa e la Turchia, la situazione dell'elevato numero di migranti che non ha bisogno di protezione internazionale ha continuato a prevalere e si aspettava l'avvio dell'assistenza della NATO nel mar Egeo per rallentare il flusso migratorio. Sono state fornite anche delle nuove proposte come, per esempio, l'istituzione di zone umanitarie sicure in Siria, un ulteriore finanziamento o la regola secondo la quale vengono rimpatriati i rifugiati irregolari che entrano in Grecia attraverso la Turchia. Nel caso in cui un rifugiato rimpatriato è siriano, un altro rifugiato siriano che è stato in Turchia fino a quel momento deve essere reinsediato nell'Unione europea<sup>88</sup>. C'è stato anche l'obiettivo di portare avanti l'attuazione della liberalizzazione dei visti che ha come conseguenza l'abolizione dell'obbligo di visto per i cittadini turchi nell'area Schengen<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Vertice internazionale, Riunione dei capi di stato o di governo dell'UE con la Turchia, 29 novembre 2015:

<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/29/>

<sup>86</sup> L'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati è stato creato nel 1950 e il suo mandato è volto a guidare e coordinare la protezione dei rifugiati a livello globale:

<https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/>

<sup>87</sup> UNHCR, Global trends, Forced displacement in 2015, p. 32:

<https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

<sup>88</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Vertice internazionale, Riunione dei capi di stato o di governo dell'UE con la Turchia, 7 marzo 2016:

<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2016/03/07/>

<sup>89</sup> Hans-Peter Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten, 2017, p. 105

Questo accordo del marzo 2016 è stato criticato dall'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite perché nonostante le carenze nel sistema d'asilo i rifugiati sono stati riportati in Turchia, dove dovevano affrontare delle condizioni di vita molto critiche. Amnesty International sosteneva che l'Unione europea usava la Turchia come guardia di frontiere per poter sottrarsi alle responsabilità. Ci sono state anche delle discussioni per quanto riguarda la legalità degli accordi. Siccome gli accordi sono stati stretti tra i capi di governo degli Stati membri non c'è stato un controllo da parte del Tribunale dell'Unione europea<sup>90</sup>. Gli accordi con la Turchia non sono stati conclusi in base alla procedura del Trattato di Lisbona per la stipula dei trattati internazionali, il che rappresenta un problema a livello giuridico visto che il risultato consiste semplicemente in una dichiarazione finale delle conferenze intergovernative<sup>91</sup>. L'illiberalità da parte dell'Unione europea è stata evidente durante i negoziati e diversi Stati membri hanno affermato che si trattasse di un atteggiamento necessario come contromisura nei confronti della reazione illiberale alla migrazione da parte di altri Stati membri e dell'opposizione populista. La situazione dei diritti umani nella Turchia ha iniziato a peggiorare sempre di più. Dopo il tentato colpo di Stato l'Unione europea ha adottato di nuovo una strategia di contenimento nei confronti della Turchia e non sono state compiute altre mosse per quanto riguarda l'adesione della Turchia<sup>92</sup>.

## **2.2 - Fallimento del sistema di Dublino e i tentativi di riforma**

Nonostante gli sforzi dell'Unione europea per armonizzare le procedure e gli standard di asilo le difficoltà nella distribuzione dei rifugiati sono state costantemente in aumento. Gli Stati membri meridionali affermavano che il criterio del primo paese d'ingresso spostava tutta la responsabilità su di loro e gli Stati membri del Nord invece argomentavano con l'alto numero di richieste di

---

<sup>90</sup> Journal of Common Market Studies, Natalie Martin, From Containment to Realpolitik and Back Again: A Realist Constructivist Analysis of Turkey-EU Relations and the Migration Issue, 2019

<sup>91</sup> Sfide e innovazioni nel diritto pubblico a cura di Luca De Lucia e Ferdinand Wollenschläger, 2019, Giappichelli, p 53

<sup>92</sup> Journal of Common Market Studies, Natalie Martin, From Containment to Realpolitik and Back Again: A Realist Constructivist Analysis of Turkey-EU Relations and the Migration Issue, 2019

asilo per respingere queste accuse<sup>93</sup>. In risposta alle critiche l'Unione europea ha sottoposto le norme del Regolamento Dublino II ad una valutazione della Commissione europea. Il rapporto è stato pubblicato nel 2007 e si è posto come obiettivo la presa in esame del regolamento di Dublino e del regolamento Eurodac riguardo alla loro applicazione e al loro funzionamento<sup>94</sup>.

La riforma del Regolamento Dublino II è avvenuta attraverso il Regolamento Dublino n. 604/2013, noto come Dublino III, che è stato introdotto dal Consiglio Europeo e dal Parlamento Europeo il 26 giugno 2013. Con questo regolamento è stato esteso l'ambito di applicazione<sup>95</sup>, il quale non si applica più soltanto a coloro che hanno richiesto lo status di rifugiati ma anche a coloro che richiedono la protezione sussidiaria<sup>96</sup>. Un'altra novità viene rappresentata dall'estensione del diritto al ricongiungimento familiare. Un richiedente asilo riceve il diritto di trasferirsi in uno Stato membro qualora abbia dei membri familiari in quel paese. Il ricongiungimento familiare viene così facilitato e i richiedenti asilo hanno la possibilità di ricorrere tramite vie legali contro un trasferimento nel loro paese d'origine<sup>97</sup>.

Un ulteriore elemento importante è l'introduzione di un meccanismo di allerta rapido (art. 33, Regolamento Dublino n. 604/2013<sup>98</sup>). Questo sistema monitora i sistemi di asilo degli Stati membri con lo scopo di riconoscere e di prevenire l'insorgere di crisi attraverso un intervento tempestivo. La Commissione europea

---

<sup>93</sup> Florian Trauner, Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik. *Integration*, 2016, Vol. 39, No. 2 (2016), pp. 93-106

<sup>94</sup> Commissione europea, Rapporto sulla valutazione del sistema di Dublino, MEMO/07/227: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_07\\_227](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_07_227)

<sup>95</sup> Stefan Luft, Peter Schimany. 20 Jahre Asylkompromiss: Bilanz und Perspektiven. Transcript Verlag, 2014, p. 251

<sup>96</sup> La protezione sussidiaria si riferisce ai cittadini o agli apolidi che "non possiedono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati ma che, se rimpatriati nel loro paese di origine o nel paese in cui avevano la dimora abituale, correrebbero un rischio effettivo di subire un danno grave come la condanna o l'esecuzione della pena di morte, torture o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante e la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". L'articolo 24 della direttiva 2011/95/UE prevede un permesso di soggiorno rinnovabile della durata di almeno un anno per i beneficiari della protezione sussidiaria. Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione. Edizione 2020, p. 88/118

<sup>97</sup> Stefan Luft, Peter Schimany. 20 Jahre Asylkompromiss: Bilanz und Perspektiven. Transcript Verlag, 2014, p. 259

<sup>98</sup> Questo meccanismo di allerta si articola su due livelli; un piano d'azione preventivo e un piano d'azione per la gestione delle crisi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=IT>

ha proposto un sistema di sospensione temporanea dei trasferimenti nel caso in cui i sistemi nazionali non riescano più a soddisfare gli standard minimi. Il Parlamento europeo ha appoggiato la richiesta ma la maggioranza dei ministri degli Interni dell'Unione europea non ha sostenuto questa proposta<sup>99</sup>. Come alternativa è stato introdotto questo meccanismo di allerta rapido. Nel momento in cui la Commissione nota l'esistenza di un potenziale rischio di pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro, essa rivolge delle raccomandazioni a tale Stato per poter proseguire a redigere un piano d'azione preventivo. Ciò avviene in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO<sup>100</sup>), il quale esamina in che modo il piano d'azione preventivo abbia portato ad un miglioramento della situazione critica nello Stato membro in questione. In prospettiva di una crisi la Commissione, sempre in cooperazione con l'EASO può richiedere allo Stato membro un piano d'azione per poter affrontare al meglio la gestione della crisi<sup>101</sup>.

Come è stato affrontato già nel primo capitolo il Regolamento di Dublino stabilisce quale Stato membro è responsabile dell'esame di una richiesta di asilo da parte di un rifugiato. Stabilisce le regole procedurali per poter determinare questa responsabilità e il rifugiato non è autorizzato a scegliere in quale Stato membro presentare la domanda di asilo. L'art. 80 TFUE afferma che: *“Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”*<sup>102</sup>. Il criterio del Paese di primo ingresso, tuttavia, rappresenta un errore nel sistema, in quanto non si tiene conto delle

---

<sup>99</sup> Stefan Luft, Peter Schimany. 20 Jahre Asylkompromiss: Bilanz und Perspektiven. Transcript Verlag, 2014, p. 260

<sup>100</sup> L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo è stato il predecessore dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), la quale è operativa dal 19 gennaio 2022. Con la trasformazione dell'EASO nell'EUAA sono state estese le competenze. L'obiettivo dell'EUAA è il sostegno di una politica d'asilo equa coordinando lo scambio di informazioni sui Paesi di provenienza tra gli Stati membri e inviando delle squadre di sostegno per poter fornire assistenza tecnica alle autorità. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/easo.html>

<sup>101</sup> Le autorità federali della Confederazione Svizzera. Nuovi regolamenti Dublino e Eurodac per procedure Dublino più efficienti, p. 12: <https://biblio.parlament.ch/e-docs/371461.pdf>

<sup>102</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Parte terza, titolo V, art. 80: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E080>



problematiche legate agli Stati membri che per ragioni geografiche ricevono un flusso migratorio elevato. Paesi come l'Italia, la Grecia, la Spagna e il Cipro chiedono da anni una riforma del sistema in una chiave più solidaristica<sup>103</sup>. Secondo il criterio del Paese di primo ingresso un richiedente asilo che arriva in Grecia, per esempio, e che viene poi arrestato in Belgio perché soggiorna in modo illegale potrebbe essere trasferito in Grecia. Di conseguenza, questo sistema disincentiva il governo greco ad attuare le norme del sistema europeo comune di asilo e incentiva i richiedenti asilo ad aggirare le restrizioni alla mobilità.

Il sistema di Dublino presuppone che si possano comparare le norme giuridiche in materia di asilo degli Stati membri e che si applichino standard uniformi riguardo alle condizioni di vita dei richiedenti asilo in tutti gli Stati membri. In realtà, invece, ci sono ancora delle differenze significative per quanto riguarda gli standard di protezione e l'asilo viene concesso in base alle disposizioni nazionali. Uno degli obiettivi dello sviluppo di un sistema europeo comune di asilo è il raggiungimento dello stesso livello di protezione e la garanzia di un elevato grado di solidarietà tra gli Stati membri. Questo potrebbe promuovere una più equa ripartizione degli oneri. La mancata armonizzazione giuridica sostanziale è quindi uno dei difetti che ha ostacolato l'obiettivo di un'equa distribuzione delle responsabilità<sup>104</sup>.

L'impossibilità di applicare degli standard uniformi riguardante le condizioni di vita dei richiedenti asilo nei vari Stati membri è dovuto principalmente alle disparità socioeconomiche, che sono aumentate in modo significativo negli ultimi anni. Gli effetti della crisi finanziaria ed economica e l'allargamento ad Est dell'Unione Europea negli anni 2004, 2007 e 2015 sono stati tra i principali fattori che hanno portato a queste disparità. Alcuni di questi Stati membri che sono emersi da una situazione post-socialista non avevano l'esperienza che sarebbe servita per poter affrontare dei flussi migratori così grandi e non hanno fatto nascere delle istituzioni che regolano la procedura a livello legale come è avvenuto negli altri

---

<sup>103</sup> Giuseppe Morgese. La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità. Mulino, 2020, p. 98

<sup>104</sup> Stefan Luft, Peter Schimany. 20 Jahre Asylkompromiss: Bilanz und Perspektiven. Transcript Verlag, 2014, p. 253

Stati membri. Specialmente in tempi economicamente difficili alcuni di questi Stati membri non sono riusciti a giustificare un flusso migratorio elevato nei confronti della loro popolazione ed accettare dei regolamenti sulle quote. Il problema maggiore rimane in questo caso sempre la mancata armonizzazione dei regolamenti nazionali e di conseguenza si sono create delle grandi divergenze tra i tassi di riconoscimento<sup>105</sup> dei vari Stati membri. Finora l'obiettivo di realizzare un elevato grado di solidarietà tra gli Stati membri e di ottenere un livello comparabile di protezione per i richiedenti asilo non è stato raggiunto<sup>106</sup>.

Sempre in ottica dei sistemi di distribuzione bisogna menzionare l'insufficiente cooperazione da parte degli Stati membri. Il sistema comune europeo di asilo è un insieme di Stati che perseguono il loro interesse nazionale. In questo contesto, il sistema di Dublino viene percepito dalle amministrazioni nazionali come uno spostamento di costi da un sistema nazionale all'altro. Ogni stato membro ha come obiettivo quello di minimizzare i trasferimenti in entrata e massimizzare quelli in uscita. In ambito di asilo gli Stati membri devono finanziare tra le altre cose la registrazione, l'accoglienza, lo screening e un eventuale rimpatrio dei richiedenti asilo non accolti. Questi costi ricadono in modo sproporzionale sui vari Stati membri e i meccanismi di solidarietà dell'Unione europea non compensano questi costi. Di conseguenza per molti Stati membri gli stimoli a sottrarsi alle responsabilità sono più forti<sup>107</sup>.

Un altro criterio da prendere in considerazione è l'impatto delle reti personali sui flussi migratori. La presenza di connazionali o di parenti in un determinato stato membro costituisce un importante punto di riferimento nella scelta della destinazione da parte dei richiedenti asilo. Le reti sociali potrebbero ottimizzare la possibilità di integrazione in quanto forniscono conforto emotivo ed assistenza

---

<sup>105</sup> Il tasso di riconoscimento si riferisce al "numero di decisioni positive sulle domande di protezione internazionale in proporzione al numero totale di decisioni adottate per ogni fase della procedura di protezione internazionale in un determinato periodo di tempo".  
<https://www.emnitalyncp.it/definizione/tasso-di-riconoscimento-nelle-procedure-di-protezione-internazionale/>

<sup>106</sup> Stefan Luft, Die Flüchtlingskrise, Ursachen, Konflikte, Folgen, Verlag C.H. Beck, 2017, p. 87

<sup>107</sup> Directorate general for internal policies. The Reform of the Dublin III Regulation, 2016, p. 24/25:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL\\_STU\(2016\)571360\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)

immediata in modo da ridurre potenzialmente anche i costi pubblici dell'accoglienza. Il sistema di Dublino non tiene conto di queste reti sociali e dei legami significativi che potrebbero avere i richiedenti asilo con determinati Stati membri<sup>108</sup>.

Un altro difetto del sistema di Dublino sono i ritardi nella determinazione dello status di un richiedente asilo. Questi ritardi hanno un impatto sulla ricollocazione in quanto i richiedenti asilo, visto la loro situazione di incertezza, iniziano a spostarsi di loro iniziativa verso la destinazione preferita. Questi ritardi sono dovuti a diversi fattori, i disaccordi tra gli Stati membri, l'approccio burocratico che toglie la scelta della destinazione al richiedente asilo, l'organizzazione di trasferimenti, il carattere intergovernativo delle procedure che ritarda l'accesso alle procedure di asilo sono soltanto alcuni dei fattori che fanno rallentare il processo di determinazione dello status<sup>109</sup>.

Nel maggio del 2016 la Commissione europea ha avanzato una proposta per una riforma del regolamento Dublino III con lo scopo di assicurare la determinazione della responsabilità degli Stati membri in tempi più rapidi negli ambiti delle domande di asilo e lo scoraggiamento di movimenti secondari come "l'asylum shopping"<sup>110</sup>. Questa proposta non avrebbe modificato i criteri di competenza come, per esempio, la regola dello stato di primo ingresso. La proposta comprendeva tuttavia l'introduzione di un meccanismo correttivo di assegnazione come soluzione per i casi in cui uno stato membro non riesce ad affrontare il numero elevato di richieste d'asilo<sup>111</sup>. Per la definizione di un numero sproporzionato di richieste di asilo si farebbe riferimento alle dimensioni e alla ricchezza del paese. Il numero avrebbe dovuto superare oltre il 150% della quota di riferimento per poter ricollocare le persone in altri Stati membri. Inoltre, sarebbe stato previsto un contributo di solidarietà di 250 000 euro agli Stati membri che si

---

<sup>108</sup> Directorate general for internal policies. The Reform of the Dublin III Regulation, 2016, p. 22: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL\\_STU\(2016\)571360\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)

<sup>109</sup> Directorate general for internal policies. The Reform of the Dublin III Regulation, 2016, p. 27

<sup>110</sup> Commissione europea, Verso un sistema europeo comune di asilo equo e sostenibile. Comunicato stampa, 4 maggio 2016, Bruxelles:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_16\\_1620](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_1620)

<sup>111</sup> Giuseppe Morgese. La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità. Mulino, 2020, p. 104

astenevano dalla responsabilità di ricollocazione di un richiedente asilo<sup>112</sup>. Il tentativo di riforma del sistema di Dublino del 2016 non è andato a buon fine in quanto la proposta ha creato delle controversie tra gli Stati membri e le discussioni a livello di esperti sono state sospese.

Tra le cause di questo tentativo fallimentare di una riforma del sistema di Dublino bisogna anche menzionare l'atteggiamento dei governi populistici, i quali hanno bloccato la riforma per difendere la loro sovranità nazionale nei confronti dell'Unione europea. La crisi migratoria del 2015 ha di sicuro accentuato la posizione ideologica e l'ottica euroscettica di alcuni governi o partiti populistici e il motivo per cui hanno iniziato ad adottare un tale atteggiamento è per dimostrare il loro malcontento nei confronti delle proposte da parte dell'Unione europea. Durante i negoziati nel 2015 e 2016 la Repubblica Ceca, la Finlandia, l'Ungheria e la Slovacchia disponevano di una coalizione populista. Il partito del primo ministro della Slovacchia è stato classificato come populista ma non di estrema destra, tuttavia, ha adottato una retorica anti-immigrati. Nel complesso, i principali governi populistici durante i negoziati includevano i Paesi di Visegrad e l'Italia<sup>113</sup>.

### **2.3 - Proposte per politiche di redistribuzione più equilibrate**

La crisi migratoria del 2015 ha avuto un impatto significativo sulle istituzioni europee e ha contribuito a velocizzare la ricerca riguardo alla questione della redistribuzione dei richiedenti asilo negli Stati membri. Tuttavia, questo argomento è stato trattato già negli anni precedenti alla crisi, come si può evincere da un rapporto della Commissione europea del 2010 che esamina le misure di distribuzione dei richiedenti asilo nell'Unione europea<sup>114</sup>.

Il rapporto presenta due soluzioni alternative. La prima proposta si riferisce ad un sistema di redistribuzione in base ad una quota predeterminata. Questo sistema

---

<sup>112</sup> Commissione europea, Verso un sistema europeo comune di asilo equo e sostenibile. Comunicato stampa, 4 maggio 2016, Bruxelles

<sup>113</sup> Journal of common market studies, Natascha Zaun and Ariadna Ripoll Servent, Perpetuating Crisis as a Supply Strategy: The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking on Refugee Distribution, 2022

<sup>114</sup> European Commission, Directorate-General Home Affairs, Final report, July 2010, Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files\\_en?file=2020-09/final\\_report\\_relocation\\_of\\_re000fugees\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-09/final_report_relocation_of_re000fugees_en.pdf)

si riferisce sia ai richiedenti asilo che a persone con protezione sussidiaria, però i criteri per la ricollocazione sono diversi. In entrambi i casi il piano avrebbe previsto l'introduzione di una legislazione dell'Unione europea che assegna una quota a ciascuno stato membro in base al PIL pro capite del paese e la densità di popolazione del determinato stato membro. Per poter determinare il valore numerico della quota si sarebbe utilizzato il numero complessivo di status di protezione internazionale che sono stati concessi dall'Unione europea. I beneficiari di protezione internazionale avrebbero avuto la libertà di richiedere la ricollocazione in un paese membro specifico. Si sarebbe tenuto conto dei legami familiari o delle condizioni mediche nel caso in cui ci fossero stati spazi disponibili nelle quote di un determinato stato membro. Nel caso dei richiedenti asilo sarebbe stato sempre lo stato membro che è responsabile dell'esame della domanda di asilo ad occuparsi dell'eventuale rimpatrio. Inoltre, la decisione del trasferimento si sarebbe basata sempre sul sistema di Dublino e i richiedenti asilo non sarebbero stati consultati. La decisione sullo stato membro in cui trasferirli sarebbe spettato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo<sup>115</sup>.

La seconda proposta si sarebbe impostata su un sistema di condivisione degli oneri su base "ad hoc". I richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale sarebbero stati così ricollocati in base alle necessità imminenti attraverso la valutazione annuale da parte dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Ciò che rimane uguale alla prima proposta sono le differenze nella ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale e dei richiedenti asilo. Con questa proposta gli Stati membri avrebbero avuto più libertà per poter esprimersi. Durante una riunione annuale ogni stato membro avrebbe presentato il numero di beneficiari di protezione internazionale che sarebbe stato disposto ad accettare. Inoltre, sono state avanzate anche delle idee per progetti di assistenza tecnica come sostegno agli Stati membri che si ritrovano in una situazione critica. Lo scambio di funzionari addetti all'asilo o il trasferimento di conoscenze riguardante la creazione o la gestione di strutture di accoglienza

---

<sup>115</sup>European Commission, Directorate-General Home Affairs, Final report, July 2010, p. 22

sono due esempi di progetti che avrebbero come scopo il rafforzamento di fiducia tra i vari Stati membri<sup>116</sup>.

Prima della crisi migratoria del 2015 l'Unione europea era preoccupata di mantenere lo status quo visto che era guidata principalmente dagli Stati membri settentrionali, i quali hanno portato avanti questa politica unilaterale. Gli Stati membri che disponevano di sistemi di asilo insufficienti hanno continuato a ricevere sostegno per poter conformarsi agli standard dell'Unione europea e per poter partecipare al sistema di Dublino. Come è già stato illustrato nel paragrafo sul fallimento del sistema di Dublino, l'intensificazione della crisi migratoria del 2015 ha provocato da parte di alcuni Stati membri la sospensione delle regole<sup>117</sup>. Nel maggio del 2015 la Commissione europea ha rilasciato una serie di proposte in un rapporto chiamato "Agenda europea sulla migrazione" con lo scopo di fornire una soluzione immediata e con la prospettiva di una riforma strutturale e sostenibile<sup>118</sup>.

L'Agenda europea sulla migrazione è suddivisa in quattro livelli di azione, tra i quali si trovano anche delle misure per una maggiore condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri e un nuovo piano per la ricollocazione e il reinsediamento<sup>119</sup> dei richiedenti asilo. In ambito di ricollocazione la Commissione europea ha proposto di attivare il sistema di risposta di emergenza, che equivale ad una misura temporanea che necessita di un'altra proposta legislativa per un sistema di ricollocazione obbligatorio che si attiva automaticamente. Nell'allegato del documento viene presentata una chiave di redistribuzione che si basa sulla valutazione del PIL, della popolazione, del tasso di disoccupazione e del numero passato di richiedenti asilo e rifugiati

---

<sup>116</sup> European Commission, Directorate-General Home Affairs, Final report, July 2010, Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection, p. 23

<sup>117</sup> Florian Trauner, Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik. *Integration*, 2016, Vol. 39, No. 2 (2016), pp. 101

<sup>118</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.05.2015: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=es>

<sup>119</sup> Con «reinsediamento» si intende il trasferimento permanente di rifugiati che necessitano la protezione in uno stato terzo che offre loro protezione e integrazione nel Paese. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/resettlement.html>

reinsediati<sup>120</sup>. Per quanto riguarda il reinsediamento di rifugiati la Commissione ha previsto di rilasciare una raccomandazione per un programma di reinsediamento di 20 000 posti, che si applica sempre in base ai criteri di distribuzione indicati sempre nell'allegato e con un finanziamento supplementare di 50 milioni di euro<sup>121</sup>.

Due settimane dopo la presentazione dell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha adottato un piano d'azione concreto con delle proposte per misure immediate e soluzioni a lungo termine<sup>122</sup>. La Commissione ha fatto riferimento all'articolo 78, paragrafo 3<sup>123</sup> del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per poter istituire un meccanismo di ricollocazione come sostegno all'Italia e alla Grecia. Questa misura di emergenza sarebbe stata applicata ai cittadini siriani ed eritrei e nel giro di due anni dovevano essere trasferite 40 000 persone dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri dell'Unione europea, i quali avrebbero ricevuto 6 000 euro per ogni persona ricollocata sul loro territorio. Per la questione del reinsediamento la Commissione ha previsto, secondo le informazioni fornite dall'UNHCR, di reinsediare 20 000 persone in un periodo di due anni<sup>124</sup>.

Il 9 settembre 2015 è stato presentato un secondo pacchetto di misure, tra cui anche l'istituzione di un fondo fiduciario per l'Africa con lo scopo di affrontare le cause della migrazione irregolare in Africa<sup>125</sup>. Sono state proposte delle misure ulteriori per aiutare l'Italia, la Grecia e l'Ungheria. Il piano prevedeva la ricollocazione di 120 000 persone in altri Stati membri, aggiungendo questa cifra

---

<sup>120</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.05.2015, p. 5

<sup>121</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.05.2015, p. 22

<sup>122</sup> Comunicato stampa, La Commissione europea porta avanti l'agenda sulla migrazione, Bruxelles, 27 maggio 2015: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_5039](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5039)

<sup>123</sup> "Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008E078>

<sup>124</sup> Comunicato stampa, La Commissione europea porta avanti l'agenda sulla migrazione, Bruxelles, 27 maggio 2015

<sup>125</sup> Comunicato stampa, Crisi dei rifugiati: intervento risoluto della Commissione Europea, 9 settembre 2015, Strasburgo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_5596](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5596)

alle 40 000 persone del primo pacchetto di misure di maggio, in totale si sarebbe arrivati quindi a 160 000 persone. Questa misura si riferisce soltanto ai richiedenti cittadini di paesi che hanno una percentuale di riconoscimento medio pari o superiore al 75%<sup>126</sup>. In questo piano viene introdotto un meccanismo permanente di ricollocazione, che è stato già menzionato nell'Agenda europea sulla migrazione e funziona in base ai criteri delle proposte di ricollocazione d'emergenza. Inoltre, il piano prevede anche un sistema comune sul rimpatrio fornendo delle istruzioni pratiche come guida per gli Stati membri<sup>127</sup>.

Il 15 dicembre 2015 la Commissione ha rilasciato una relazione sui progressi compiuti in Grecia, Italia e nei Balcani occidentali<sup>128</sup>. Tutte e tre le aree hanno ricevuto assistenza in vista di riforme strutturali nel sistema di accoglienza di rifugiati. La Commissione ha fornito un gruppo d'esperti che ha collaborato con le autorità greche condividendo le loro conoscenze riguardo alla gestione delle frontiere e della ricollocazione di richiedenti asilo. Nonostante i tentativi di assistenza la Grecia ha reso operativo soltanto uno dei cinque punti di crisi che sono stati pianificati. Vista la mancanza di strutture di accoglienza sufficienti gli Stati membri hanno sostenuto la Grecia nel ricollocare 66 400 persone, tuttavia, questo processo è stato molto lento. In Italia il processo di ricollocazione è stato ancora più lento<sup>129</sup>. Per concludere, le proposte di ricollocazione dell'Agenda europea sulla migrazione sono state un primo passo nella direzione di una maggiore solidarietà tra i Paesi europei, tuttavia, il processo di ricollocazione è stato troppo lento e ci sono stati troppi ostacoli per poter affermare che sia migliorata la condizione dei rifugiati in quei paesi.

Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2020 la Presidente von der Leyen ha fatto l'affermazione seguente: *"Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e*

---

<sup>126</sup> Comunicato stampa, Crisi dei rifugiati: intervento risoluto della Commissione Europea, 9 settembre 2015, Strasburgo

<sup>127</sup> Comunicato stampa, Crisi dei rifugiati: intervento risoluto della Commissione Europea, 9 settembre 2015, Strasburgo

<sup>128</sup> Comunicato stampa, Attuazione dell'agenda europea sulla migrazione: relazioni sui progressi compiuti in Grecia, Italia e nei Balcani occidentali, 15 dicembre 2015, Strasburgo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_6324](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6324)

<sup>129</sup> Comunicato stampa, Attuazione dell'agenda europea sulla migrazione: relazioni sui progressi compiuti in Grecia, Italia e nei Balcani occidentali, 15 dicembre 2015, Strasburgo



*morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea... Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità*<sup>130</sup>. Il 23 settembre 2020 la Commissione ha presentato un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. La proposta tratta varie problematiche legate alla responsabilità da condividere tra gli Stati membri, i meccanismi di solidarietà, la questione del rimpatrio, riammissione e reintegrazione e la gestione delle frontiere Schengen<sup>131</sup>. Il principio di fondo della responsabilità delle procedure d'asilo rimane fondamentalmente in carico al primo Paese d'ingresso. Una delle misure da menzionare è l'abolizione della precedente richiesta di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti asilo. Mentre questa misura rappresenta una concessione ai Paesi di Visegrad, che si sono sempre opposti alla ricollocazione obbligatoria, i Paesi mediterranei invece hanno affermato che non esiste un'alternativa valida alla ricollocazione obbligatoria. Il patto, tuttavia, propone di rendere obbligatorie le misure di sostegno come, per esempio, la sponsorizzazione dei rimpatri<sup>132</sup>. Con sponsorizzazione dei rimpatri si intende l'assistenza da parte di uno Stato membro ad un altro Stato membro per rimpatriare le persone che non hanno ricevuto lo status di richiedenti asilo o che non rientrano nei criteri della protezione internazionale. Lo Stato membro "sponsor" deve assumersi le responsabilità nel caso in cui il rimpatrio non sia stato effettuato entro un periodo stabilito<sup>133</sup>. Il patto è stato criticato sia da accademici che da organizzazioni per i diritti umani per non essere stato in grado di apportare dei miglioramenti significativi<sup>134</sup>.

Un'altra proposta è stata elaborata nel 2014 dai ricercatori Jesus Fernandez-Huertas Moraga e Hillel Rapoport. La loro bozza prevede un sistema di quote

---

<sup>130</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 2020: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>131</sup> Commissione europea, Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo Domande e risposte, 23 settembre 2020, Bruxelles: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda\\_20\\_1707#contains](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1707#contains)

<sup>132</sup> Bridge Working Paper, Leila Hadj Abdou, From the Migration Crisis to the New Pact on migration and Asylum, The Status Quo Problem, February 2021

<sup>133</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 2020, p. 6

<sup>134</sup> Bridge Working Paper, Leila Hadj Abdou, From the Migration Crisis to the New Pact on migration and Asylum, The Status Quo Problem, February 2021

basato sul mercato per la distribuzione dei richiedenti asilo. Ciò dovrebbe anche tenere conto delle preferenze sia degli Stati membri che dei richiedenti asilo<sup>135</sup>. A tal fine bisogna innanzitutto determinare le quote. Alcuni dei fattori per calcolare la capacità di spazi disponibili per accogliere i richiedenti asilo possono essere per esempio le dimensioni della popolazione, il potere economico e la ricchezza di un determinato Paese. L'idea fondamentale nel modello di Moraga e Rapoport è, proprio come in un'economia di mercato, uno scambio tra i Paesi che accolgono persone in cerca di protezione e richiedenti asilo con un permesso di soggiorno. Il richiedente asilo riceve il permesso di soggiorno dal primo Paese d'ingresso e può procedere a scambiarlo nel caso in cui trovi un'offerta migliore.

Più in specifico ogni richiedente asilo può fare una classificazione di Paesi in cui vorrebbe andare e Paesi in cui non vorrebbe andare. Dopo aver fatto la classificazione si crea un algoritmo secondo il quale si assegna al primo richiedente asilo la sua prima scelta, al secondo richiedente asilo la sua prima scelta fino ad arrivare ad una persona che richiede un visto per il quale la quota del mercato è stata riempita. Arrivati a quel punto si deve controllare se il richiedente asilo di cui si richiede il visto ha già fatto la sua scelta, in quel caso si passa al secondo rifugiato di quella quota e così via<sup>136</sup>. Secondo questo sistema quindi i richiedenti asilo accettano l'offerta più interessante e i posti vengono assegnati secondo la loro posizione in classifica. Le offerte che non sono state accettate si inoltrano alla persona successiva nella lista, fino ad aver raggiunto tutte le quote.

Le preferenze dei Paesi ospitanti possono riguardare per esempio la formazione professionale, le competenze linguistiche o la nazionalità dei richiedenti asilo<sup>137</sup>. Gli Stati ospitanti creano una classifica in base ai criteri che preferiscono. Nel rapporto viene proposto di creare un mercato per le quote di rifugiati e un mercato per le quote dei richiedenti asilo in modo da dare la scelta ai Paesi che hanno una preferenza di questo tipo. Ciò che rappresenta questo modello è una

---

<sup>135</sup> Fernandez-Huertas Moraga, Jesus; Rapoport, Hillel (2014): Tradable Refugee-Admission Quotas and EU Asylum Policy, IZA Discussion Papers, No. 8683, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

<sup>136</sup> Fernandez-Huertas Moraga, Jesus; Rapoport, Hillel (2014): p. 21

<sup>137</sup> Fernandez-Huertas Moraga, Jesus; Rapoport, Hillel (2014): p. 25

proposta molto tecnica, che si concentra sulla soluzione al problema della responsabilità e la distribuzione dei richiedenti asilo, ma non tiene conto di altri fattori. Anche se i richiedenti asilo vengono assegnati agli Stati membri di prima scelta ci può essere un incentivo a spostarsi verso Stati membri ancora più attraenti. Ciò che cambia con questo modello è il ruolo attivo nel processo di decisione che assumerebbero i richiedenti asilo, il quale potrebbe avere degli effetti positivi riguardo all'integrazione di essi in un determinato Stato membro.

Nel corso degli anni sono state avanzate alcune proposte per una redistribuzione più equa e solidaria. Alcune di queste proposte sono state molto tecniche e hanno trattato i rifugiati come dei numeri in base ai quali si possono creare delle quote di redistribuzione. Uno degli ostacoli più grandi viene rappresentato dall'indisponibilità da parte dell'Unione europea a prendere in considerazione i legami sociali e familiari, che rappresentano un fattore di attrazione significativo. La presenza di una comunità di amici e di parenti nel Paese di destinazione può trasmettere la sensazione di poter coltivare i propri valori, la propria religione o la propria lingua. Può essere un incentivo abbastanza forte per lasciare il proprio Paese d'origine e per intraprendere i viaggi e gli attraversamenti pericolosi. Di conseguenza un grande flusso di persone continuerà a migrare verso l'Europa e ci si deve aspettare una resistenza da parte dei rifugiati contro l'assegnazione ad uno Stato membro dell'Unione europea.



## Capitolo 3

### Lo sviluppo della politica europea in materia di frontiere e gli avvenimenti più recenti

#### 3.1 - Lo sviluppo di Frontex

Il 26 ottobre 2004 il Consiglio dell'Unione europea ha istituito l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, nota con il nome Frontex. Uno degli obiettivi è il coordinamento della cooperazione europea basata sull'intelligence per rafforzare la sicurezza alle frontiere esterne<sup>138</sup>. Per capire pienamente le origini di Frontex occorre illustrare quali sono state le risposte all'attentato dell'11 settembre 2001 da parte delle istituzioni europee. Il 20 settembre 2001, in una riunione straordinaria, il Consiglio Giustizia e Affari Interni<sup>139</sup> (GAI) chiedeva alla Commissione di analizzare il rapporto tra la sicurezza interna e il rispetto degli obblighi di protezione internazionale, ciò ha creato molta tensione ma ha dato l'avvio al processo di costruzione di una politica comune in ambito di sicurezza interna<sup>140</sup>.

Nell'ottobre 2001 l'Italia, la Francia, il Belgio, la Germania e la Spagna hanno avviato uno studio di fattibilità riguardo all'idea di una "polizia di frontiera europea". Questo studio è stato sostenuto e finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma Odysseus<sup>141</sup> dell'Unione europea. Altri Stati membri come il Regno Unito si sono espressi a favore di una cooperazione riguardo alle frontiere esterne ma erano scettici per quanto riguarda l'idea di una polizia di frontiera europea<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> Journal of Common Market Studies, Andrew W. Neal, Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex, 2009, p. 333

<sup>139</sup> "Il Consiglio "Giustizia e affari interni" elabora politiche comuni e di cooperazione su vari aspetti transfrontalieri al fine di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia a livello di UE": <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/configurations/jha/>

<sup>140</sup> Journal of Common Market Studies, Andrew W. Neal, Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex, 2009, p. 338

<sup>141</sup> Il programma Odysseus si concentra sullo studio dello scambio di informazioni per migliorare l'efficacia della cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito della politica d'asilo e dell'attraversamento delle frontiere esterne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33050>

<sup>142</sup> UK Parliament, integrated border management and a european border guard: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/133/13305.htm>

Il 14 e 15 dicembre 2001 il Consiglio europeo di Laeken ha formulato un compromesso sulla cooperazione in materia di frontiere esterne. Il Consiglio e la Commissione hanno ricevuto la richiesta di elaborare delle disposizioni per la cooperazione e di esaminare la creazione di un meccanismo comune per il controllo delle frontiere esterne<sup>143</sup>. Tuttavia, il termine “polizia di frontiera europea” non compare nel documento. Dal 2001 al 2003 si è assistito ad un processo di negoziazione che non ha portato a dei progressi concreti. Nel novembre 2003 c'è stata la svolta, quando la Commissione ha avanzato per la prima volta l'idea di Frontex. Ciò che ha ostacolato la creazione di Frontex non è stato il discorso sulla legittimazione di misure di sicurezza ma piuttosto la domanda a quale istituzione dell'Unione europea si debba dare la giurisdizione sul controllo delle frontiere esterne. Secondo il regolamento di Frontex la gestione delle frontiere sarebbe rimasta la competenza degli Stati membri così da non sfidare la sovranità degli Stati membri sui loro confini nazionali<sup>144</sup>.

La proposta finale della Commissione ha quindi tenuto conto delle riserve degli Stati membri sulla sovranità. Il Parlamento europeo si è inizialmente opposto all'europeizzazione di Frontex ma alla fine si è espresso a favore di creare un'istituzione a carattere comunitario. Il 3 ottobre 2005 Frontex è diventata operativa e ha reso possibile la mediazione tra gli interessi degli Stati membri e una crescente europeizzazione del controllo alle frontiere<sup>145</sup>. Frontex ha un consiglio di amministrazione che è composto dai rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea e dei Paesi associati al sistema di Schengen. Ogni Stato membro dell'area Schengen e dell'Unione europea dispone di un rappresentante nel consiglio, l'eccezione è rappresentata dalla Gran Bretagna e dall'Irlanda, che hanno lo status di osservatori visto che non fanno parte degli accordi di Schengen. In base al regolamento istitutivo Frontex può coordinare autonomamente delle missioni operative.

---

<sup>143</sup> Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>

<sup>144</sup> Journal of Common Market Studies, Andrew W. Neal, Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex, 2009, p. 343

<sup>145</sup> Forschungsgruppe “Staatsprojekt Europa” (Hg.), Kämpfe um Migrationspolitik, Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, 2014, p. 177

Già nel 2006 sono state avviate le prime operazioni di protezione delle frontiere alle coste dell’Africa, della Spagna, dell’Italia e di Malta<sup>146</sup>. L’operazione più lunga che è stata organizzata finora è l’operazione HERA a cui hanno partecipato sette Stati membri o Paesi associati all’area di Schengen. Il 17 luglio 2006 è iniziata l’operazione HERA I e sono stati inviati dei gruppi di esperti per l’identificazione dei migranti alle Canarie per accertare il loro Paese di origine. Tra giugno ed ottobre sono stati rimpatriati 6076 migranti. L’operazione HERA II è stata avviata l’11 agosto e ha avuto come scopo l’individuazione delle imbarcazioni in partenza verso le Canarie dalle costiere del Senegal, della Mauritania e del Capo Verde. La Spagna ha stretto degli accordi bilaterali con il Senegal e la Mauritania e anch’essi hanno inviato delle navi e degli aerei per poter pattugliare le zone di costiera. Sono stati proprio questi due Paesi che hanno aiutato a realizzare un pattugliamento continuo anche dopo la fine dell’operazione HERA II<sup>147</sup>. Queste cosiddette “operazioni congiunte” sono tra le principali attività di Frontex e richiedono il dispiegamento di guardie di frontiera e costiera, navi, veicoli e aerei alle frontiere europee e negli aeroporti internazionali<sup>148</sup>.

Nel 2007 il Consiglio europeo ha modificato il regolamento istitutivo e ha aggiunto il cosiddetto meccanismo RABIT. Si tratta di un meccanismo volto a collocare delle squadre di intervento rapido come supporto tecnico agli Stati membri che lo richiedono. Frontex può impiegare un gruppo di esperti composto da circa 450 funzionari nazionali che devono rendersi disponibili entro cinque giorni lavorativi per qualsiasi Stato membro che si ritrova in una situazione d’urgenza a causa di, per esempio, un’improvvisa migrazione irregolare<sup>149</sup>.

Frontex è stata criticata sin dalla sua attuazione. Nell’ambito dell’analisi dei rischi e della raccolta dati l’Agenzia dispone di una grande autonomia. Ha per esempio

---

<sup>146</sup> Forschungsgruppe “Staatsprojekt Europa” (Hg.), Kämpfe um Migrationspolitik, Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, 2014, p. 178

<sup>147</sup> Frontex Longest Frontex coordinated operation – HERA, the Canary Islands, 2006-12-19: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>

<sup>148</sup> Frontex, Operazioni congiunte: <https://frontex.europa.eu/it/cosa-facciamo/operazioni-congiunte/>

<sup>149</sup> Kostas Ilfantis, Addressing Irregular Migration in the Mediterranean, CES, 2012, p. 24

accesso ai dati di Europol e coopera anche con i paesi terzi e i servizi di intelligence<sup>150</sup>. Nel 2012 il Mediatore europeo ha avviato delle indagini e in seguito alla respinta da parte di Frontex della raccomandazione 09/04/2013 il Mediatore europeo ha presentato al Parlamento europeo una relazione speciale riguardo alla questione del rispetto delle norme in materia di diritti umani riferendosi principalmente alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che è diventata giuridicamente vincolante nel 2009<sup>151</sup>. Il Mediatore sosteneva che c'era la necessità di istituire un meccanismo attraverso il quale poter gestire le denunce da parte di individui in caso di una violazione dei diritti fondamentali. Secondo Frontex è lo Stato membro nel cui territorio è avvenuta la violazione che deve assumersi le responsabilità. Il Mediatore invece sostiene che Frontex deve assumersi la responsabilità, talvolta anche in cooperazione con un determinato Stato membro. Frontex non ha accettato la raccomandazione di un meccanismo di gestione delle denunce<sup>152</sup>.

In risposta alla crisi migratoria, nel 2016 c'è stata una riforma del sistema comune della gestione delle frontiere dell'Unione europea<sup>153</sup>. La riforma ha istituito una guardia di frontiera e costiera europea, che è composta dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, le autorità nazionali degli Stati membri e le guardie costiere che hanno il ruolo di controllare la frontiera<sup>154</sup>. Il criterio di ripartizione dei poteri attribuiti non è cambiato. Le amministrazioni nazionali si assumono la responsabilità della gestione delle frontiere esterne e l'Agenzia deve sostenere le loro azioni nell'interesse dei singoli Stati e di tutti gli Stati membri. Una novità del regolamento è che richiede di definire una strategia tecnica e operativa. Ciò comprende per esempio l'assistenza tecnica alle operazioni in mare, gli interventi di rimpatrio oppure un intervento rapido alle frontiere in caso di urgenza, usando squadre della guardia di frontiera e costiera

---

<sup>150</sup> Forschungsgruppe "Staatsprojekt Europa" (Hg.), *Kämpfe um Migrationspolitik, Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*, 2014, p. 179

<sup>151</sup> European Ombudsman, *Relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex*

<sup>152</sup> European Ombudsman, *Relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex*

<sup>153</sup> Il nuovo regolamento (UE) 2016/1624, che è stato elaborato dal Parlamento europeo e del Consiglio europeo, ha modificato il regolamento (UE) 2016/399 e ha abrogato il regolamento (CE) n. 863/2007, il regolamento (CE) n. 2007/2004 e la decisione 2005/267/CE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=de>

<sup>154</sup> Regolamento (UE) 2016/1624, Articolo 3, comma 1



europea permanenti<sup>155</sup>. Le decisioni di rimpatrio devono avvenire nel rispetto della direttiva 2008/115/CE e l'Agenzia deve assicurare il coordinamento delle operazioni di rimpatrio. Gli Stati membri devono comunicare all'Agenzia mensilmente le loro previsioni riguardo al numero di rimpatriandi e le loro eventuali necessità di assistenza. L'Agenzia prepara poi per gli Stati membri che lo richiedono un piano operativo in cui inserisce le destinazioni delle operazioni di rimpatrio che ritiene più opportune. Si può anche ricorrere ad un'operazione di rimpatrio collettiva. Nel caso di un'operazione di rimpatrio collettiva i mezzi di trasporto sono messi a disposizione da un paese terzo di rimpatrio<sup>156</sup>. Per rafforzare la sicurezza dell'area Schengen la Commissione ha proposto dei controlli ulteriori delle persone al momento di ingresso e di uscita, basandosi sul confronto sistematico di diverse banche dati. Inoltre, è stata istituita un'unità centrale di monitoraggio e analisi dei rischi che ha il compito di monitorare i flussi migratori e in caso di carenze nelle prestazioni dei singoli Stati membri l'Agenzia può chiedere ad essi di adottare delle misure entro una data predefinita<sup>157</sup>.

Il 12 settembre 2018 la Commissione ha proposto un'ulteriore riforma per un miglior controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea. Il 1° aprile 2019 il Consiglio ha comunicato la conferma riguardo ad un accordo per rafforzare il mandato aggiungendo più personale e attrezzature tecniche. Entro il 2027 è prevista l'istituzione di un corpo permanente composto da un numero massimo di 10 000 persone. La mobilitazione di questo corpo permanente ha avuto inizio il 1° gennaio 2021. Inoltre, il nuovo regolamento amplifica l'ambito di azione in modo che l'Agenzia non sia più limitata soltanto alla cooperazione con gli Stati immediatamente confinanti. È stata inserita la possibilità di concludere degli

---

<sup>155</sup> Sfide e innovazioni nel diritto pubblico a cura di Luca De Lucia e Ferdinand Wollenschläger, 2019, Giappichelli, p. 50

<sup>156</sup> Regolamento (UE) 2016/1624, Articolo 28, comma 1, 2, 3

<sup>157</sup> Commissione europea, Comunicato stampa, 15 dicembre 2015, Strasburgo, Una guardia costiera e di frontiera europea per proteggere le frontiere esterne dell'Europa:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_6327](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6327)

accordi con paesi terzi e quindi di effettuare delle operazioni sul loro territorio<sup>158</sup>. Il Consiglio ha adottato il nuovo regolamento l'8 novembre 2019<sup>159</sup>.

### **3.2 - Respingimenti illegali e violenza alle frontiere**

Nel primo capitolo è stata descritta la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, che rappresenta uno strumento fondamentale per la questione dei respingimenti illegali alle frontiere. Il principio di non respingimento, che è presente all'articolo 33, comma 1, viene integrato dai divieti espliciti e impliciti di respingimento che sono presenti in altri trattati internazionali e regionali sui diritti umani, come l'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, l'articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>160</sup>. Ai sensi dell'articolo 35 dello statuto della Convenzione di Ginevra del 1951 l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha una funzione di monitoraggio sull'applicazione delle disposizioni. Gli Stati che fanno parte della Convenzione devono impegnarsi a cooperare con le Nazioni Unite presentando dei rapporti in cui sono presenti le informazioni riguardo allo statuto dei rifugiati, l'esecuzione delle disposizioni delle Convenzioni e dei decreti nuovi che entrano in vigore<sup>161</sup>.

Come si valuta l'esistenza di un rischio reale nel caso in cui si respinge un richiedente asilo? Secondo la Convenzione di Ginevra vengono considerati come perseguitati soltanto coloro la cui vita o la libertà possono essere compromessi al ritorno nel loro Paese d'origine. I disastri naturali, per esempio, non vengono considerati come un rischio legittimo. Inoltre, all'articolo 33, comma 2 è presente un'eccezione del principio di non respingimento. Nel caso in cui un rifugiato

---

<sup>158</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa 1 aprile 2019, Guardia di frontiera e costiera europea: il Consiglio conferma l'accordo su un mandato più forte: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/>

<sup>159</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa 8 novembre 2019, Guardia di frontiera europea: il Consiglio adotta un regolamento riveduto: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>

<sup>160</sup> Luft Stefan, Schimany Peter, 20 Jahre Asylkompromiss: Bilanz und Perspektiven, 2014, p. 310

<sup>161</sup> Art. 35, Convenzione sullo statuto dei rifugiati, Ginevra, 28 luglio 1951: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1955/443\\_461\\_469/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1955/443_461_469/it)

presenta un pericolo per la sicurezza collettiva del paese in cui ha cercato protezione può essere respinto nel suo Paese d'origine anche se la sua vita o la sua libertà possono essere compromessi. Il problema di fondo è che il divieto di respingimento non rappresenta una garanzia. Le procedure per l'accertamento dello status di un richiedente asilo richiedono molto tempo e gli Stati che sono colpiti da un numero elevato di rifugiati ricorrono alcune volte a delle pratiche restrittive o a delle violazioni del divieto di respingimento<sup>162</sup>. Con un respingimento illegale si intendono quindi le espulsioni che avvengono senza procedure e giustificazioni legali, non vengono prese in considerazione le condizioni del rifugiato o del suo eventuale diritto di chiedere asilo. I respingimenti illegali vengono effettuati dalla polizia di frontiera di quel determinato stato o dalle forze dell'ordine<sup>163</sup>.

I respingimenti dei rifugiati nel Mediterraneo sono da molti anni oggetto di controversie. Dopo la crisi migratoria del 2015 e gli accordi di rimpatrio tra l'Unione europea e la Turchia nel 2017 l'Unione europea ha annunciato di voler cooperare con la Libia contro il massiccio afflusso dell'immigrazione irregolare<sup>164</sup>. Nel novembre 2017 l'Unione europea, l'Unione africana e le Nazioni Unite, hanno dato il via ad una task force per rafforzare la cooperazione. L'Unione europea ha aiutato a rafforzare la guardia costiera libica nel 2016, offrendo delle attività di formazione ma anche sostegno materiale e finanziario. È stato istituito anche un programma di rimpatrio volontario, in base al quale si dà assistenza ai rifugiati bloccati in Libia che desiderano rientrare nei loro Paesi d'origine. Tra il 2017 e il 2020 più di 50 000 rifugiati provenienti dalla Libia hanno usufruito di questo servizio<sup>165</sup>.

In molti hanno criticato i piani di respingimento in cooperazione con la Libia affermando che fossero contrari al diritto internazionale visto che la maggior parte

---

<sup>162</sup> Anderheiden, Brzozka, Hufeld, Kirste, Asylrecht und Asylpolitik in der Europäischen Union, Eine deutsch-ungarische Perspektive, 2018, p. 97

<sup>163</sup> Danish Refugee Council, Pushbacks at EU's Borders, 25. January 2022: <https://drc.ngo/it-matters/feature-stories/2022/1/pushbacks-feature/>

<sup>164</sup> Anderheiden, Brzozka, Hufeld, Kirste, Asylrecht und Asylpolitik in der Europäischen Union, Eine deutsch-ungarische Perspektive, 2018, p. 99

<sup>165</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, I flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo centrale: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/>

dei Paesi del Nord Africa non sono dei luoghi sicuri<sup>166</sup>. Il 31 gennaio 2022 Amnesty International<sup>167</sup> ha pubblicato una relazione in cui ha fornito una valutazione degli avvenimenti degli ultimi 5 anni riguardo alla cooperazione tra l'Italia e la Libia e la condizione dei migranti e richiedenti asilo. In questa relazione Amnesty International richiede la cessazione della collaborazione da parte dell'Unione europea per quanto riguarda i respingimenti di richiedenti asilo della Libia. Secondo Amnesty negli ultimi cinque anni oltre 82 000 persone sono state riportate in Libia, dove hanno subito delle violazioni sistematiche dei loro diritti, detenzioni arbitrarie, tortura e uccisioni illegali<sup>168</sup>. Soltanto nel 2021 sono state catturate 32 425 persone in mare. Il memorandum d'Intesa tra l'Italia e la Libia scade nel febbraio del 2023 ed è previsto il rinnovo automatico per altri tre anni se le autorità italiane non procedono al suo annullamento entro il 2 novembre 2022<sup>169</sup>.

Il 4 aprile 2022 il Consiglio d'Europa ha rilasciato un documento in cui riporta quattro aree che necessitano di azioni immediate per porre fine a tutte le forme di respingimenti illegali e presenta le sue raccomandazioni riguardo a come realizzare questo obiettivo <sup>170</sup>. Una delle rotte migratorie più documentate degli ultimi anni è quella che attraversa i Balcani occidentali e prosegue verso i Paesi limitrofi. Il Commissario<sup>171</sup> affronta da anni la questione dei respingimenti da parte della Croazia verso la Bosnia-Erzegovina. Le persone vengono respinte dal territorio croato sotto minacce e abusi. Dei 7200 casi che sono stati registrati da gennaio a settembre del 2021 un quarto ha comportato una violenza eccessiva

---

<sup>166</sup> Anderheiden, Brzozka, Hufeld, Kirste, Asylrecht und Asylpolitik in der Europäischen Union, Eine deutsch-ungarische Perspektive, 2018, p. 99

<sup>167</sup> Amnesty International è un'organizzazione non governativa internazionale fondata nel 1961 a Londra e si mobilita in difesa dei diritti umani. Il suo lavoro si incentra su ricerche basate sulle convenzioni internazionali e le disposizioni internazionali sui diritti umani:

<https://www.amnesty.ch/it/chi-siamo>

<sup>168</sup> Amnesty International, Cinque anni dal memorandum Italia-Libia: condizioni infernali per migranti e richiedenti asilo, 31 Gennaio 2022: <https://www.amnesty.it/cinque-anni-dal-memorandum-italia-libia-condizioni-infernali-per-migranti-e-richiedenti-asilo/>

<sup>169</sup> La Repubblica, Migranti, cinque anni dall'accordo Italia-Libia-UE: 82.000 persone bloccate in mare e rinchiusi nell'inferno delle carceri libiche, 31 gennaio 2022:

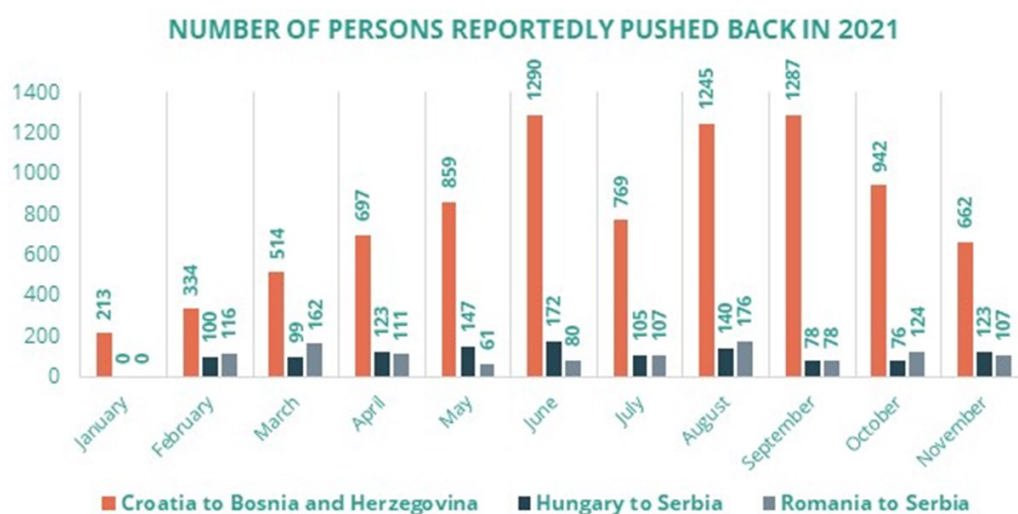
<https://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2022/01/31/news/italia-libia-335863513/>

<sup>170</sup> Council of Europe, pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders, April 2022

<sup>171</sup> Il Commissario per i diritti umani è stato istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa e il suo compito è promuovere la consapevolezza e il rispetto dei diritti umani negli Stati membri. Questo lavoro lo porta avanti tramite visite nei Paesi, il dialogo con le rispettive autorità nazionali e degli studi tematici.

nei confronti dei rifugiati. In una misura più piccola la Croazia effettua anche dei respingimenti verso la Serbia<sup>172</sup>.

L'Ungheria e la Romania respingono le persone in Serbia. Nel 2016 l'Ungheria ha adottato delle misure di respingimento, le quali hanno dato il permesso alla polizia di effettuare dei rimpatri collettivi entro otto chilometri dal confine con la Serbia. In base alle statistiche settimanali della polizia ungherese dal 2016 fino alla fine del 2020 sono stati effettuati 50 000 respingimenti. La Romania ha adottato delle misure simili nei confronti della Serbia. In un lasso di tempo di otto mesi, nel 2020, l'Italia ha respinto 1300 persone in Slovenia, ricorrendo ad una



procedura di riammissione informale, non sono stati esaminati quindi i singoli casi. Inoltre, ha effettuato dei respingimenti verso la Grecia, la Croazia, l'Albania e la Libia<sup>173</sup>.

Questo grafico rappresenta i numeri delle persone che sono state respinte dalla Croazia in Bosnia-Erzegovina, dall'Ungheria in Serbia e dalla Romania in Serbia nel 2021<sup>174</sup>.

Nel 2020 e 2021 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emesso delle sentenze concernenti le violazioni da parte della Polonia delle disposizioni della CEDU sul divieto di tortura, trattamenti inumani o degradanti e sul divieto di espulsione collettiva. L'intervento più recente del Commissario per i diritti umani davanti alla

<sup>172</sup> Council of Europe, pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders, April 2022, p. 19

<sup>173</sup> Council of Europe, pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders, April 2022, p. 20

<sup>174</sup> Danish Refugee Council: <https://drc.ngo/it-matters/feature-stories/2022/1/pushbacks-feature/>

CEDU è stato a gennaio 2022, per la situazione dei richiedenti asilo che si ritrovavano bloccati al confine tra la Polonia e la Bielorussia<sup>175</sup>.

Molte persone fermate al confine tra la Polonia e la Bielorussia sono state messe in detenzione. Alcune persone che sono state respinte in Bielorussia hanno riferito tra altre cose di aver subito delle violenze, di essere state picchiate o di essere state private di cibo e acqua. Quando è stato chiuso il centro di accoglienza di Bruzgi a marzo 2022 le persone che si sono rifiutate di prendere un volo di evacuazione sono state portate in una foresta vicino al confine con la Polonia, dove hanno vissuto in condizioni degradanti, rischiando la propria vita<sup>176</sup>.

Il Consiglio d'Europa, insieme al Commissario per i diritti umani ha formulato delle raccomandazioni per porre fine a queste forme di respingimento in Europa. Sono state formulate delle raccomandazioni rivolte sia ai governi che ai parlamentari degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ci sono tre raccomandazioni fondamentali che sono state rivolte ai governi degli Stati membri. La prima raccomandazione dice che occorre astenersi dal rimpatriare le persone senza una procedura individualizzata in modo da poter prevenire la violazione del principio di non respingimento. In seconda istanza i governi devono emanare dei regolamenti e delle procedure standardizzate chiare. In questo modo le autorità che si occupano del controllo delle frontiere sanno come devono comportarsi nei confronti dei migranti irregolari secondo le disposizioni di protezione dei rifugiati. Come terza raccomandazione il Consiglio d'Europa chiede ai governi di condurre delle indagini efficaci riguardo alle accuse di violenza da parte di rifugiati, di sanzionare i colpevoli e di risarcire le vittime in tempi rapidi<sup>177</sup>.

L'attuale Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic, ha affermato che la risposta immediata da parte dei Paesi europei alla guerra in Ucraina dimostra che è possibile rispettare gli obblighi internazionali in materia di protezione di rifugiati e migranti e che si dovrebbe applicare questo

---

<sup>175</sup> Council of Europe, pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders, April 2022, p. 21

<sup>176</sup> Protecting Rights at borders (PRAB), Danish Refugee Council, Report April 2022, p. 7

<sup>177</sup> Council of Europe, pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders, April 2022, p. 9

atteggiamento anche nei confronti di rifugiati e migranti provenienti da altre parti del mondo<sup>178</sup>.

### **3.3 - La guerra in Ucraina e gli effetti sul diritto di asilo dell'Unione Europea**

L'invasione russa dell'Ucraina ha avuto inizio il 24 febbraio 2022 e ha provocato una crisi umanitaria con il conseguente afflusso di persone che cercavano protezione nei Paesi limitrofi. A marzo 2022 ci sono state 73 850 richieste d'asilo, il che rappresenta un aumento del 115% rispetto a marzo del 2021. Secondo le statistiche dell'UNHCR nel mese di luglio sono state già 8,8 milioni le persone che hanno varcato la frontiera dell'Ucraina<sup>179</sup>. Secondo le stime a metà marzo gli sfollati interni hanno superato i 6 milioni e i rifugiati i 4 milioni di persone a inizio di aprile. Di questi rifugiati 2,4 milioni hanno cercato protezione in Polonia, 400 mila in Moldavia, 380 mila in Ungheria, 350 mila in Russia e 300 mila rispettivamente in Romania e in Slovacchia<sup>180</sup>.

L'inizio della nuova crisi migratoria ha fatto ritornare nel discorso pubblico la questione sulla distribuzione dei rifugiati negli Stati membri. La Commissione europea ha visto nella crisi un'opportunità per poter compiere finalmente dei progressi nel sistema europeo comune d'asilo. Un funzionario della Commissione ha affermato che la Polonia o l'Ungheria non fossero disposte ad accettare una chiave di distribuzione. Tuttavia, si può discutere sulla distribuzione degli oneri sostenendo finanziariamente i Paesi che ospitano molti rifugiati<sup>181</sup>.

La risposta da parte dell'Unione europea è stata veloce, sono state introdotte delle misure a sostegno dei rifugiati garantendo allo stesso tempo la corretta gestione delle frontiere esterne. Il 2 marzo la Commissione ha presentato delle linee guida riguardo alla gestione delle frontiere per aiutare le guardie di frontiera degli Stati membri a coordinare e gestire gli arrivi in modo sicuro ed efficace. Tra

---

<sup>178</sup> Protecting Rights at borders (PRAB), Danish Refugee Council, Report April 2022, p. 15

<sup>179</sup> Parlamento europeo, Statistiche su asilo e immigrazione, 25.07.2022:

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170629STO78630/statistiche-su-asilo-e-immigrazione>

<sup>180</sup> Limes, I profughi ucraini si dirigono a occidente, ma cercano Europe diverse, 9.05.2022

<sup>181</sup> Spiegel Politik, Krieg in Osteuropa, EU droht neuer Streit über Flüchtlingsquoten, 20.03.2022

le misure c'è la semplificazione dei controlli che si applica ad alcune categorie di persone e la possibilità di poter organizzare dei controlli di frontiera al di fuori dei valichi di frontiera<sup>182</sup>. In base alle disposizioni di Schengen le guardie di frontiera possono allentare temporaneamente le verifiche alle frontiere esterne in circostanze eccezionali ed impreviste<sup>183</sup>. Gli Stati membri sono ricorsi anche al sostegno di Frontex, che ha attivato delle squadre per coordinare meglio l'aumento dei richiedenti asilo. Il Parlamento europeo ha chiesto al Consiglio di creare una suddivisione equa riguardo alla responsabilità dell'accoglienza dei rifugiati. Ha invitato ulteriormente la Commissione a istituire un meccanismo di solidarietà in modo da trasferire i rifugiati ucraini dagli Stati membri che vengono maggiormente colpiti dal flusso migratorio ad altri Stati membri<sup>184</sup>.

Il 4 marzo il Consiglio ha introdotto all'unanimità la protezione temporanea per i rifugiati ucraini. Rappresenta un meccanismo di emergenza per la protezione immediata e collettiva. La decisione è valida per un anno con la possibilità di prorogarla automaticamente di sei mesi per un periodo massimo di un anno<sup>185</sup>. La Commissione è anche responsabile della coordinazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. Ha il compito di monitorare la capacità di accoglienza negli Stati membri. A tale scopo la Commissione coopera con gli Stati membri, Frontex, l'EUAA ed Europol per esaminare la capacità di assorbimento dei rifugiati ucraini in ciascuno stato membro<sup>186</sup>. Grazie al meccanismo della protezione temporanea i rifugiati ucraini ricevono accesso al mercato del lavoro e degli alloggi dello stato membro in cui cercano rifugio. Hanno anche il diritto all'assistenza medica, assistenza sociale e i minori hanno accesso all'istruzione<sup>187</sup>.

---

<sup>182</sup> European Parliament, Russia's war on Ukraine: Assisting Ukrainians at the EU's borders: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729288/EPRS\\_ATA\(2022\)729288\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729288/EPRS_ATA(2022)729288_EN.pdf)

<sup>183</sup> Art. 9, comma 1, Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, Codice frontiere Schengen

<sup>184</sup> European Parliament, Russia's war on Ukraine: Assisting Ukrainians at the EU's borders

<sup>185</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Ucraina: il Consiglio introduce all'unanimità la protezione temporanea per chi fugge dalla guerra, 4 marzo 2022: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>

<sup>186</sup> Art. 3, comma 2, Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022

<sup>187</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Solidarietà dell'UE con l'Ucraina: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#refugees>



Il 9 giugno 2022 il Consiglio ha adottato una strategia relativa ai diritti dei minori particolarmente in situazioni di crisi o di emergenza. Il Consiglio sostiene che bisogna proteggere i minori da situazioni come l'arruolamento da parte delle forze armate, lo sfruttamento sessuale, la tratta di esseri umani o la separazione dalla famiglia. A tal fine il Consiglio invita gli Stati membri a tutelare la salute fisica e mentale dei minori garantendo loro l'accesso ai servizi di base come per esempio un alloggio protettivo. Inoltre, chiede di potenziare la politica di lotta contro la tratta di minori e di mettere a disposizione un tutore legale nei casi dei minori non accompagnati<sup>188</sup>.

Gli Stati membri dell'Unione europea si sono quindi mobilitati in tempi brevissimi a sostegno del popolo ucraino. Sono stati stanziati 348 milioni di euro a favore dell'Ucraina e la Moldova e altri 20 miliardi di euro per gli Stati membri che accolgono i rifugiati<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Il Consiglio adotta conclusioni sui diritti dei minori, 9 giugno 2022: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/09/council-adopts-conclusions-rights-child/>

<sup>189</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/#support>

## **Conclusione**

Sulla base dei contenuti esaminati sono giunta ad una conclusione riguardo alla domanda se e in quale misura una chiave di distribuzione fissa possa essere una soluzione per ottenere una maggiore solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea. Una chiave di distribuzione fissa non può garantire un'equa distribuzione dei rifugiati nell'Unione europea perché la sua applicazione richiederebbe delle condizioni che non si possono raggiungere facilmente.

Una chiave di distribuzione fissa può essere applicata soltanto nel caso in cui gli Stati membri dispongono di condizioni di accoglienza e sistemi di asilo pressoché uguali. Allo stato attuale gli standard delle condizioni di vita dei richiedenti asilo nei rispettivi Stati membri divergono ancora molto l'uno dall'altro. L'Unione europea deve promuovere ulteriormente delle misure di armonizzazione delle disposizioni europee in materia di asilo.

Altri ostacoli all'applicazione di una chiave redistributiva sono l'opposizione da parte di alcuni Stati membri e la resistenza da parte di richiedenti asilo di essere assegnati ad uno specifico stato membro. Tuttavia, un modello in cui vengono considerati sia gli interessi dei richiedenti asilo che gli interessi degli Stati membri potrebbe presentare una soluzione più equa e soprattutto più efficace a lungo termine. Per alcuni Stati membri potrebbe essere anche uno stimolo per prendere in considerazione la possibilità di una chiave di distribuzione fissa, visto che potrebbero accettare dei richiedenti asilo che soddisfano i loro requisiti nazionali.

La guerra in Ucraina ha portato gli Stati membri a dimostrare un livello di solidarietà molto elevato. Alcuni Stati membri come per esempio la Polonia e l'Ungheria, che si sono sempre opposti a delle quote di redistribuzione fisse, hanno accettato la Direttiva sulla protezione temporanea. Ciò dimostra un'apertura da parte di alcuni Stati membri ad una possibile responsabilità condivisa. La domanda è se questa cooperazione rafforzata a livello europeo continuerà anche dopo la guerra in Ucraina.

## **Bibliografia**

Deleo Lucilla. (2007). La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali. Dupress

Luft Stefan. (2017). Die Flüchtlingskrise, Ursachen, Konflikte, Folgen. C.H. Beck

Nuscheler Franz. (2004). Internationale Migration, Flucht und Asyl. VS Verlag für Sozialwissenschaften

Petrovic Nadan. (2011). Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi. Franco Angeli

Schwarz Hans-Peter. (2017). Die neue Völkerwanderung nach Europa, über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten. Deutsche Verlags-Anstalt

Seifer Kerstin. (2009). Governance als Einfluss-System. VS Verlag für Sozialwissenschaften

Strozzi Girolamo. (2009). Diritto dell'Unione Europea. dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona. G. Giappichelli

Strozzi Girolamo. (2010). Diritto dell'Unione Europea: parte speciale, G. Giappichelli

Luft Stefan, Schimany Peter. (2014). 20 Jahre Asylkompromiss: Bilanz und Perspektiven. Transcript Verlag

Verso una disciplina comune del diritto d'asilo, a cura di Lauso Zagato, 2006

Sfide e innovazioni nel diritto pubblico a cura di Luca De Lucia e Ferdinand Wollenschläger. (2019). Giappichelli

Staatsprojekt Europa. (2014). Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Transcript Verlag

Anderheiden, Brzozka, Hufeld, Kirste. (2018). Asylrecht und Asylpolitik in der Europäischen Union, Eine deutsch-ungarische Perspektive. Nomos Verlag

## Paper

Stephan Stetter (2000) Regulating migration: authority delegation in justice and home affairs, *Journal of European Public Policy*, 7:1, 80-103, DOI: 10.1080/135017600343287

Ariadna Ripoll Servent & Florian Trauner (2014) Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization,' *Journal of European Public Policy*, 21:8, 1142-1162, DOI: 10.1080/13501763.2014.906905

JCMS 2005 Volume 43. Number 4. Pp. 807-24, Eiko R. Thielemann, London School of Economics and Political Science: Symbolic Politics of Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund

Peter Slominski and Florian Trauner, *Journal of Common Market Studies*, how do Member States return unwanted migrants? The strategic (non-)use of Europe during the Migration Crisis, 2018

*Journal of European Public Policy*, Marco Scipioni, Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis, 2018

*Journal of Common Market Studies*, Natalie Martin, From Containment to Realpolitik and Back Again: A Realist Constructivist Analysis of Turkey-EU Relations and the Migration Issue, 2019

Florian Trauner, Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik. *Integration*, 2016, Vol. 39, No. 2 (2016), pp. 93-106

Giuseppe Morgese. La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità. Mulino, 2020

Fernandez-Huertas Moraga, Jesus; Rapoport, Hillel (2014): Tradable Refugee-Admission Quotas and EU Asylum Policy, IZA Discussion Papers, No. 8683, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

*Journal of common market studies*, Natascha Zaun and Ariadna Ripoll Servent, Perpetuating Crisis as a Supply Strategy: The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking on Refugee Distribution, 2022

Bridge Working Paper, Leila Hadj Abdou, From the Migration Crisis to the New Pact on migration and Asylum, The Status Quo Problem, February 2021

Journal of Common Market Studies, Andrew W. Neal, Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex, 2009

Kostas Ilfantis, Addressing Irregular Migration in the Mediterranean, CES, 2012

## **Sitografia**

UNHCR: il numero di persone in fuga nel mondo segna un nuovo record, confermando il trend in crescita dell'ultimo decennio:

<https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/unhcr-il-numero-di-persone-in-fuga-nel-mondo-segna-un-nuovo-record-confermando-il-trend-in-crescita-dellultimo-decennio/>

Die Genfer Flüchtlingskonvention, UNHCR:

<https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unser-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention>

Il Sistema d'informazione di Schengen SIS, Fedpol:

<https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen/sis.html>

Statistiche sulla migrazione verso l'Europa, Cifre complessive sull'immigrazione nella società europea [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it)

Eurodac, SEM <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/dublin/eurodac.html>

2015: l'ondata migratoria raggiunge l'Europa

[https://www.swissinfo.ch/ita/retrospettiva\\_2015-l-ondata-migratoria-raggiunge-l-europa/41833658](https://www.swissinfo.ch/ita/retrospettiva_2015-l-ondata-migratoria-raggiunge-l-europa/41833658)

Parlamento europeo, Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/world/20200624STO81906/perche-le-persone-migrano-esplorare-le-cause-dei-flussi-migratori>

Comunicato stampa, Commissione europea, La Commissione discute il progetto di relazione di valutazione Schengen sulla Grecia, 27 gennaio 2016, Bruxelles [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_16\\_174](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_174)  
Comunicato stampa, Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Il Consiglio adotta una raccomandazione per la prosecuzione dei controlli alle frontiere interne, 12 maggio 2016  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/05/12/internal-border-controls/>

Comunicato stampa, Spazio Schengen: il Consiglio raccomanda una proroga dei controlli alle frontiere interne, 7 febbraio 2017  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/07/prolongation-border-controls/>

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Vertice internazionale, Riunione dei capi di stato o di governo dell'UE con la Turchia, 29 novembre 2015 <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/29/>

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Vertice internazionale, Riunione dei capi di stato o di governo dell'UE con la Turchia, 7 marzo 2016  
<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2016/03/07/>

Commissione europea, Rapporto sulla valutazione del sistema di Dublino, MEMO/07/227:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_07\\_227](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_07_227)

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA)  
<https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/easo.html>

European Migration Network, Tasso di riconoscimento nelle procedure di protezione internazionale <https://www.emnitalyncp.it/definizione/tasso-di-riconoscimento-nelle-procedure-di-protezione-internazionale/>

Commissione europea, Verso un sistema europeo comune di asilo equo e sostenibile. Comunicato stampa, 4 maggio 2016, Bruxelles:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_16\\_1620](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_1620)

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.05.2015

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

Comunicato stampa, La Commissione europea porta avanti l'agenda sulla migrazione, Bruxelles, 27 maggio 2015:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_5039](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5039)

Comunicato stampa, Crisi dei rifugiati: intervento risoluto della Commissione Europea, 9 settembre 2015, Strasburgo:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_5596](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5596)

Comunicato stampa, Attuazione dell'agenda europea sulla migrazione: relazioni sui progressi compiuti in Grecia, Italia e nei Balcani occidentali, 15 dicembre 2015, Strasburgo:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_6324](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6324)

Commissione europea, Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo Domande e risposte, 23 settembre 2020, Bruxelles:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda\\_20\\_1707#contains](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1707#contains)

Il Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI)

<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/configurations/jha/>

UK Parliament, integrated border management and a European border guard:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldecom/133/13305.htm>

Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>

Frontex Longest Frontex coordinated operation – HERA, the Canary Islands, 2006-12-19: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>

Frontex, Operazioni congiunte: <https://frontex.europa.eu/it/cosa-facciamo/operazioni-congiunte/>

European Ombudsman, Relazione speciale del Mediatore europeo sull'indagine di propria iniziativa OI/5/2012/BEH-MHZ relativa a Frontex  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/it/52465>

Commissione europea, Comunicato stampa, 15 dicembre 2015, Strasburgo, Una guardia costiera e di frontiera europea per proteggere le frontiere esterne dell'Europa: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_15\\_6327](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6327)

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa 1 aprile 2019, Guardia di frontiera e costiera europea: il Consiglio conferma l'accordo su un mandato più forte: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/>

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa 8 novembre 2019, Guardia di frontiera europea: il Consiglio adotta un regolamento riveduto: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>

Danish Refugee Council, Pushbacks at EU's Borders, 25. January 2022: <https://drc.ngo/it-matters/feature-stories/2022/1/pushbacks-feature/>



Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, I flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo centrale: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/>

Amnesty International, Cinque anni dal memorandum Italia-Libia: condizioni infernali per migranti e richiedenti asilo, 31 Gennaio 2022: <https://www.amnesty.it/cinque-anni-dal-memorandum-italia-libia-condizioni-infernali-per-migranti-e-richiedenti-asilo/>

La Repubblica, Migranti, cinque anni dall'accordo Italia-Libia-UE: 82.000 persone bloccate in mare e rinchiuso nell'inferno delle carceri libiche, 31 gennaio 2022: <https://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2022/01/31/news/italia-libia-335863513/>

Danish Refugee Council: <https://drc.ngo/it-matters/feature-stories/2022/1/pushbacks-feature/>

Protecting Rights at borders (PRAB), Danish Refugee Council, Report April 2022 [https://drc.ngo/media/3gboifyy/prab-report-january-to-march-2022\\_final.pdf](https://drc.ngo/media/3gboifyy/prab-report-january-to-march-2022_final.pdf)

Parlamento europeo, Statistiche su asilo e immigrazione, 25.07.2022: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170629STO78630/statistiche-su-asilo-e-immigrazione>

European Parliament, Russia's war on Ukraine: Assisting Ukrainians at the EU's borders: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729288/EPRS\\_AT A\(2022\)729288\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729288/EPRS_AT A(2022)729288_EN.pdf)

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Ucraina: il Consiglio introduce all'unanimità la protezione temporanea per chi fugge dalla guerra, 4 marzo 2022: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press->

releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Solidarietà dell'UE con l'Ucraina: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#refugees>

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Il Consiglio adotta conclusioni sui diritti dei minori, 9 giugno 2022:  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/09/council-adopts-conclusions-rights-child/>

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/#support>

## **Documenti**

EASO, Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici  
[https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja\\_it.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_it.pdf)

UNHCR Global Report 2014 – Europe regional summary:  
<https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5575a7920/unhcr-global-report-2014-europe-regional-summary.html?query=refugees%202014%20Europe>

UNHCR, Global trends, Forced displacement in 2015  
<https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione. Edizione 2020 [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed\\_it.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_it.pdf)

Le autorità federali della Confederazione Svizzera. Nuovi regolamenti Dublino e Eurodac per procedure Dublino più efficienti <https://biblio.parlament.ch/e-docs/371461.pdf>

Directorate general for internal policies. The Reform of the Dublin III Regulation, 2016

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL\\_STU\(2016\)571360\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)

European Commission, Directorate-General Home Affairs, Final report, July 2010, Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files\\_en?file=2020-09/final\\_report\\_relocation\\_of\\_refugees\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-09/final_report_relocation_of_refugees_en.pdf)

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 2020: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF)

Council of Europe, Pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders, April 2022  
<https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>

Limes, I profughi ucraini si dirigono a occidente, ma cercano Europe diverse, 9.05.2022

Spiegel Politik, Krieg in Osteuropa, EU droht neuer Streit über Flüchtlingsquoten, 20.03.2022

## **Regolamenti, Convenzioni, Trattati**

Statuto delle Nazioni Unite

<https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

Dichiarazione universale dei diritti umani, 10 dicembre 1948

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE\\_diritti\\_umani\\_4lingue.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf)

Convenzione sullo statuto dei rifugiati, 28 luglio 1951

[https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443\\_461\\_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443\\_461\\_469-20020503-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1955/443_461_469/20020503/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1955-443_461_469-20020503-it-pdf-a.pdf)

Protocollo sullo statuto dei rifugiati

[https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1968/1189\\_1233\\_1148/20020506/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1968-1189\\_1233\\_1148-20020506-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1968/1189_1233_1148/20020506/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1968-1189_1233_1148-20020506-it-pdf-a.pdf)

Trattato sull'Unione Europea del 29/07/1992 <https://www.enea.it/it/comitato-unico-di-garanzia/normativa/normativa-comunitaria/trattato-maastricht.pdf>

Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)

Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32002R0407>

Decisione 2000/596/CE del Consiglio, 28 settembre 2000 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33078&from=EN>

Codice frontiere Schengen, 9 marzo 2016 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=IT>

Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=IT>

Regolamento (UE) 2016/1624 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=de>

Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, Codice frontiere Schengen

Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022

