

# Indice

|                     |          |
|---------------------|----------|
| <b>Introduzione</b> | <b>3</b> |
|---------------------|----------|

## **CAPITOLO I**

### **La crisi migratoria**

*La crisi migratoria e l'impatto nell'Unione Europea*

|  |          |
|--|----------|
| <b>1.1 Contesto generale della crisi.</b>                                  | <b>5</b> |
| 1.2 Cause strutturali e cause contingenti alla base della crisi migratoria | 9        |
| 1.3. La risposta europea: l'impatto della crisi sugli Stati membri.        | 12       |
| 1.4 La risposta europea: la politica di esternalizzazione                  | 16       |
| 1.5 Il ruolo delle agenzie europee   | 20       |
| 1.6 Nascita e sviluppo del sistema Dublino                                 | 23       |
| 1.7 Il sistema Schengen e la correlazione con il regolamento di Dublino.   | 26       |

## **CAPITOLO II**

### **La crisi del regolamento di Dublino e la proposta di riforma tra dinamiche intergovernative e sovranazionali.**

*Verso Dublino IV*

|  |    |
|--|----|
| 2.1 Criticità in Dublino:  | 32 |
| 2.2 Il rispetto del principio di solidarietà   | 39 |
| 2.3. La proposta in Commissione  | 42 |
| 2.4 La risposta in Parlamento , il ruolo della commissione LIBE e la votazione in plenaria.                      | 46 |
| 2.5 La risposta in Consiglio : fattori ostativi al superamento dello status quo e la risposta degli Stati membri | 49 |

## **CAPITOLO III**

### **Il ruolo della european civil society**

*Il ruolo delle organizzazioni di società civile nella promozione dei diritti Umani del migrante: il mancato rispetto delle previsioni riscontrate nelle principali narrazioni sui diritti umani europeo.*

|   |    |
|---|----|
| 3.1. L'importanza delle Organizzazioni di Società civile nel dialogo Europeo. | 55 |
| 3.2 L'approccio Diritti Umani   | 56 |
| 3.3 Rivalutazione dell'approccio Europeo alla crisi migratoria                | 60 |
| 3.4 Segue: rivalutazione dell'approccio europeo alla crisi migratoria         | 65 |
| 3.5 La criminalizzazione della solidarietà                                    | 66 |
| <br>  |    |
| Conclusioni   | 71 |
| <br>  |    |
| Bibliografia  | 73 |

## Introduzione

L'Unione Europea e gli Stati membri stanno affrontando ad oggi sfide senza precedenti, le quali pongono a serio rischio il processo di integrazione sovranazionale fino ad ora raggiunto, trasformando continuamente la morfologia europea a ritmi sempre maggiori.

La tesi proposta analizza tali sfide incentrando maggiormente lo studio sulle *policies* elaborate negli anni recenti in risposta alla crisi migratoria del 2015, proponendo dapprima una breve disamina globale del fenomeno migratorio nello spazio europeo per poi concentrarsi maggiormente sugli attori principali concorrenti *nell'iter legislativo* di riforma del regolamento di Dublino.

L'elaborato proposto pone in luce le principali criticità in Dublino e indaga sulle cause che hanno portato alla formazione dell'attuale proposta di riforma elaborata in Commissione, analizzando come il metodo intergovernativo, alla luce delle variabili prese in considerazione, sia un fattore deterrente per la ricerca di una completa rivalutazione che permetta il superamento dello *status quo* esistente.

Dublino inoltre risulta essere, allo stato attuale, l'elemento che presenta maggiori debolezze all'interno del CEAS, nonché il nucleo attorno al quale verte il futuro del sistema europeo di asilo, all'interno di uno scenario di fondo che non può prescindere da fenomeni quale l'interdipendenza esistente tra i vari livelli decisionali, attori in gioco e le ricadute sulle realtà nazionali.

Nel primo capitolo, successivamente a una descrizione delle cause e delle immediate conseguenze della crisi, è stata svolta una narrazione delle principali politiche europee in risposta all'ingente flusso migratorio, quali le politiche di esternalizzazione, accordi bilaterali quali quello svolto in partenariato con la Turchia, il ruolo delle agenzie europee nonché il tentativo, tramite lo studio di svariati documenti della Commissione, del Parlamento e di organizzazioni di società civili europee, di trovare un approccio olistico per la gestione del fenomeno nel lungo periodo.

Nel secondo capitolo invece il *focus* si è rivolto maggiormente sulla proposta compiuta dalla Commissione europea nel maggio del 2016 nell'ottica della ricerca di una maggiore condivisione delle responsabilità in ottemperanza con lo spirito

genuino dell'Unione, ove il principio di solidarietà tra Stati membri dovrebbe essere la linea guida all'interno *dell'Iter* di riforma.

Secondo quest'ottica è stata analizzata la proposta elaborata in Parlamento dalla commissione LIBE, votata nel 2017 con una maggioranza storica, per poi comprendere le ragioni dello stallo attuale dettato dalla divisione interna tra stati membri, ove vi è una contrapposizione tra paesi in chiara necessità del superamento del sistema Dublino, ovvero coloro maggiormente colpiti dalla crisi e altri, quali i paesi Visegrad, che ostano invece a un maggiore trasferimento di poteri verso l'Unione per il superamento della situazione preesistente. Nel terzo e ultimo capitolo infine, sono state riprese le categorie precedentemente descritte attraverso una nuova chiave di lettura, quella dettata dal paradigma dei diritti umani, del quale si fanno promotrici le migliaia di organizzazioni di società civile presenti all'interno del territorio europeo.

Dato questo nuovo angolo visuale, è stata proposta un'analisi delle posizioni comuni dei principali *network di società civile europei*, i quali, raggruppando organizzazioni che operano a stretto contatto con la società locale, permettono di cogliere a pieno gli *outcome* di Dublino e proporre delle politiche mirate. .

# CAPITOLO I

## La crisi migratoria

*La crisi migratoria e l'impatto nell'Unione Europea*

### **1.1 Contesto generale della crisi.**

La crisi migratoria ha avuto un forte impatto all'interno del rapporto tra l'Unione Europea e gli Stati membri, in quanto ha rimesso in discussione la capacità dell'Unione stessa di poter contenere un fenomeno quale l'accelerazione repentina dei flussi migratori all'interno delle frontiere europee e ha riaperto un forte dibattito e una conseguente rivalutazione del fenomeno stesso in seguito all'arrivo nel biennio 2014-2016 all'interno dello spazio europeo di oltre un milione di migranti.

Sono esemplari al riguardo, per percepire la portata della crisi, le parole dell'ex segretario generale delle Nazioni Unite Ban-Ki-Moon:

***“We are facing the biggest refugee and displacement crisis of our time. Above all, this is not just a crisis of numbers; it is also a crisis of solidarity.”***

L'Unione Europea, la quale festeggiava l'anno scorso 60 anni dalla sua nascita risalente alla firma dei trattati di Roma del 1957, ha dovuto fronteggiare sfide inedite che mettono tuttora a dura prova la sua capacità di organizzazione sovranazionale, in ragione anche del fatto che si è dotata, in seguito a un notevole processo di integrazione sovranazionale, di competenze con il passare degli anni sempre più ampie, conseguentemente al passaggio di sovranità da parte degli Stati membri su settori che precedentemente erano esclusivamente prerogativa statale. Basti pensare infatti alla ratifica del Trattato di Lisbona del 2009 grazie al quale venne sancito l'impegno dell'Unione a porre in essere una politica comune di asilo e all'art.78 paragrafo 2 secondo il quale le misure all'interno del CEAS (Common

European Asylum System) <sup>1</sup>debbono essere decise secondo procedura legislativa ordinaria, dunque non più secondo un approccio intergovernativo che aveva prodotto il prevaricare delle volontà dei singoli governi nazionali a scapito dei cittadini europei rappresentati in Parlamento.

Nonostante vi fosse già una consistente componente migratoria all'interno dello spazio europeo, i flussi migratori subirono un drastico aumento nel 2015 (fig.1.1) con livelli emergenziali che furono raggiunti solamente nel 1990 in seguito ai conflitti insorti nel territorio dell'ex-Jugoslavia, portando a ciò che è stato definito più volte, date le cifre, come la più grande crisi migratoria dalla seconda guerra mondiale.

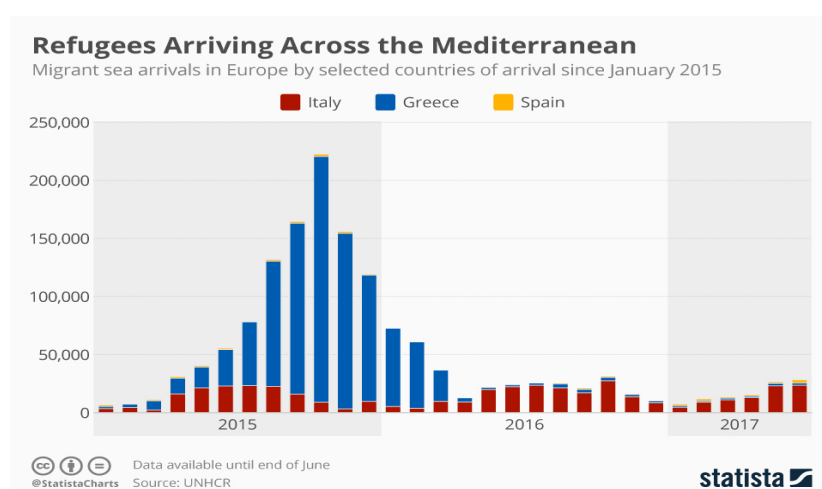


Figura 1.1 Arrivi nel 2015

Fonte: UNHCR

Nel 2015, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, gli ingressi principalmente dal Mediterraneo, Europa sudorientale e Turchia si stimano essere attorno al milione di migranti, principalmente siriani, afgani e iracheni.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Istituito in seguito alla volontà espressa dai governi durante il consiglio di Tampere del 1999.

<sup>2</sup> Precisamente 49% Siriani, 20% afgani e 7% iracheni ( www.data.unhcr.org).

Tale incremento migratorio è dovuto soprattutto allo scoppio della guerra civile in Siria, ancora in corso, la quale ha provocato un esodo attuale di oltre 5 milioni di rifugiati, in seguito a un fenomeno più ampio dettato dalle cosiddette “primavere arabe”, moti che hanno colpito dal 2011 una consistente parte del mondo arabe con proteste e insurrezioni in seguito a sistematiche violazioni di diritti umani e a una più generale situazione di povertà, disoccupazione, corruzione e assenza di libertà individuali.<sup>3</sup>

L'elevato numero di persone provenienti dalle zone di conflitto si rifugiarono in gran parte negli stati di frontiera, tra i quali prima tra tutti è la Turchia, con oltre 3,5 milioni di siriani accolti durante la ricerca di un rifugio all'interno del territorio.

Altri invece, ma comunque un numero in proporzione esiguo rispetto alla totalità di rifugiati in fuga dalle zone di conflitto, sono entrati all'interno dei confini europei, decuplicando il numero di arrivi rispetto al quinquennio precedente, rivelando un'Europa impreparata ad agire in seguito a circostanze eccezionali e costretta all'utilizzo di misure urgenti e di contingenza per contrastare il fenomeno, basato principalmente sul contenimento dei flussi migratori piuttosto che su strategie globali di medio-lungo periodo.

I paesi principalmente colpiti sono coloro che, per la loro posizione geografica rappresentano il confine meridionale esterno dell'Unione, tra questi troviamo *in primis* l'Italia e la Grecia, le quali all'apice della crisi hanno dovuto sostenere costi altissimi per la gestione dei migranti, non solo da un punto di vista economico ma anche da quello sociale, in quanto ha provocato ripercussioni sull'opinione pubblica, sulle elezioni politiche e sulla percezione dei cittadini verso il fenomeno migratorio, il quale a ritmi sostenuti, dovrebbe invece rappresentare un fattore positivo per la società.

Questo fenomeno ha prodotto politiche di corto respiro e un onere troppo elevato per i paesi europei situati nelle frontiere esterne dell'Unione, i quali non hanno trovato la “condivisione di responsabilità” auspicata nell'articolo 80 del trattato sul

---

<sup>3</sup> I paesi principalmente coinvolti nel fenomeno sono: Tunisia, Iraq, Libia, Egitto, Siria, Iraq, Yemen.

La situazione si può inserire all'interno di uno scenario di conflitti più ampio, attualmente nel 2018 vi sono 8 conflitti in Africa, 3 in medio oriente, 1 in Europa e 3 in Asia.

funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>4</sup>.

Si è assistito invece, come emergerà in seguito, a una declinazione negativa di quest'ultima.

La descrizione appena effettuata pone gli Stati membri (soprattutto gli Stati frontalieri) nonché l'Unione Europea nel suo insieme quale soggetto passivo dell'ingente flusso migratoria degli anni recenti.

E' di fondamentale importanza ricordare che il costo più elevato "umanamente" parlando, non è stato pagato dagli Stati membri per i costi eccessivi fronteggiati, né dall'Unione Europea nel suo insieme, bensì sulla pelle dei migliaia di migranti che sono morti nel tentativo di entrare all'interno della "Fortezza Europea".

Ad oggi infatti solo nell'area del Mediterraneo è stata registrata la morte di 1.524 migranti che hanno tentato di raggiungere i confini dell'Unione Europea.

Se non vengono realizzate delle misure efficaci per prevenire tale fenomeno, l'OIM (Organizzazione mondiale per la sanità), prevede che il numero sia destinato a crescere.

Furono eclatanti i naufragi dell'ottobre 2013 e aprile 2015, quest'ultimo definito come "La tragedia nel mare di Sicilia", in seguito alla morte di 58 vittime accertate e ben 900 dispersi.

La risposta Europea non si fece attendere e il 23 Aprile dello stesso mese venne convocata una riunione straordinaria del consiglio Europeo, il quale, nel suo compiti di *direttore di orchestra*<sup>5</sup>, definisce gli orientamenti generali dell'Unione alla luce delle sfide imposte dalla crisi.

Tra le tematiche trattate, venne posta particolare enfasi alla lotta contro i trafficanti di esseri umani nel rispetto del diritto internazionale, la prevenzione di flussi migratori in seguito a politiche di partenariato efficaci con nazioni chiave, tra le quali Tunisia, Egitto, Sudan, Mali e Niger, nonché la decisione di rafforzare i rapporti con la Turchia, stato chiave per il contenimento del fenomeno<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento sull' articolo 80, si suggerisce la lettura dello studio sul campo di applicazione dell'art.80 compiuto dalla direzione generale politiche interne, Disponibile su : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE\\_ET\(2011\)453167\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_IT.pdf)

<sup>5</sup> Mascia M.(2016), *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie istituzioni attori*,(Bari: Cacucci Editore)

<sup>6</sup> Comunicato stampa sulla riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 Aprile 2015.

Il 2016 fu l'anno in cui vi fu il maggior numero di decessi nel mar Mediterraneo, secondo dati dell'OIM sono stati registrati 5.143 decessi solo nell'area del mediterraneo a fronte dei 7.927 mondiali<sup>7</sup>, soprattutto per annegamento dovuto alle precarie condizioni di viaggio alle quali sono sottoposti tuttora i *boat people* che arrivano nelle coste europee.

## **1.2 Cause strutturali e cause contingenti alla base della crisi migratoria**

Negli anni recenti il fenomeno migratorio è stato più volte riportato da media e stampe dei paesi membri con una profonda influenza sull'opinione pubblica delle singole realtà nazionali.

Quest'ultimo è stato più volte percepito dai cittadini come una minaccia "invasione", soprattutto in seguito al susseguirsi degli sbarchi nel 2015 nelle coste del mediterraneo ma anche in seguito alla concomitanza degli arrivi con agli attacchi di matrice islamista nel novembre 2015 in Francia.

Questi eventi hanno portato a una sorta di *turn of the Tide* di una parte significativa dell'opinione pubblica europea, la quale certamente presentava già elementi di scoraggio verso il fenomeno migratorio all'interno delle nostre frontiere.

Infatti, una risposta dapprima empatica da parte della popolazione civile si è trasformata nel tempo in un atteggiamento sospettoso verso i migranti, siano essi rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra o migranti economici, per poi sfociare in casi, sempre più frequenti e visibili, in aperta ostilità.

Questo fenomeno ha in tale modo portato al successo di partiti nazionali favorevoli alle cosiddette politiche di *push back* con una conseguenziale strumentalizzazione del fenomeno per fini politici-elettorali.

Data la complessità dell'argomento preso in esame, appare utile capire le *ragioni profonde* della crisi, ovvero gli elementi strutturali che hanno permesso il suo acuirsi nello scenario europeo.

Tra tali cause si annovera il costante divario economico tra i paesi in via di sviluppo

---

<sup>7</sup> Dati estratti dal "World migration report" 2018, Disponibile su: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

e l'area economica europea, caratterizzata da un maggior benessere, una maggiore aspettativa di vita alla nascita, nonché un *Welfare state* avanzato.

Tale asimmetria di condizioni tra Europa e paesi dell'Africa e Medio Oriente è dunque condizione prima e consequenziale del fenomeno migratorio, secondo la quale nella logica dei migranti, soprattutto in cerca di migliori condizioni economiche, il continente europeo pare uno spazio prospero e con aspettative di vita migliori, una migliore occupazione e tutele sociali.

Tale fenomeno inoltre non si potrebbe comprendere senza la consapevolezza di fondo delle dinamiche della globalizzazione e dell'interdipendenza complessa, definita come dimensione strutturale del sistema della politica mondiale, la quale, oltre accentuare il divario tra il nord e il sud del mondo costituisce "un sistema di rapporti fortemente squilibrati, al cui interno i più forti in partenza rafforzano la loro posizione di ascrizione e i più deboli in partenza vedono indebolita ulteriormente la loro"<sup>8</sup>

È certamente concorrente, inoltre, una sempre maggiore accessibilità alle informazioni tra realtà che prima erano precluse alla conoscenza del divario esistente ora possibile grazie all'avvento di internet anche nelle zone meno sviluppate.

Il fenomeno migratorio d'altronde, come già affermato non è una novità all'interno dello scenario europeo, però solo negli ultimi decenni ha scosso la coscienza europea a livello securitario ed è entrata nell'immaginario collettivo quale fonte di preoccupazione tanto da, basti osservare il caso italiano<sup>9</sup>, essere argomento preponderante nell'attuale dibattito pubblico.

Alle cause definite *strutturali*, è necessario affiancare le cosiddette cause contingenti, ovvero realtà con cui un'Europa già scossa al suo interno dalla drammatica crisi finanziaria del 2008, la crisi del debito greco e la recente Brexit, ha dovuto fronteggiare fattori esogeni prevalentemente di matrice politica, ovvero uno *shock* esterno al quale l'Unione non era preparata.

---

<sup>8</sup> A.Papisa, M.Mascia (2012) "Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza dei diritti umani", (Padova:Cedam) p.42

<sup>9</sup> In Italia il dibattito sulla migrazione è costantemente acceso, basti osservare le ultime vicende sulla nave diciotti: [https://www.repubblica.it/politica/2018/08/23/news/migranti\\_diciotti\\_salvini-204717073/](https://www.repubblica.it/politica/2018/08/23/news/migranti_diciotti_salvini-204717073/)

Tra queste si riscontra il fenomeno migratorio dal Medio Oriente, dovuto allo scoppio della guerra civile in Siria, alle guerre in Afghanistan, Iraq e Yemen, per citarne alcune, nonché dal Nord Africa, quest'ultimo reso difficoltoso dato il mancato raggiungimento di un accordo stabile con la Libia, zona di transito nonché essa stessa instabile dal punto di vista politico, cruciale per la maggior parte dei migranti che si dirigono principalmente verso lo stato italiano.

Per quanto riguarda la migrazione dal continente africano, vi è sempre stata una componente migratoria forte soprattutto dalle zone del Maghreb, infatti negli anni Sessanta la maggior parte dei migranti africani erano originari del Marocco, Algeria e Tunisia piuttosto che dall'Africa subsahariana come sta avvenendo negli anni recenti. Certamente non in misura emergenziale come nel 2015 ma arrivando all'inizio del 21esimo secolo a 2.6 milioni di marocchini, 1.2 milioni di algerini e 700.000 tunisini<sup>10</sup>. La maggior parte di essi inoltre è entrato regolarmente e successivamente ha rinnovato il permesso di soggiorno, mentre già la percezione pubblica era di una maggioranza di "boat people" arrivati nelle cosiddette *pateras*. Solo negli anni 2000 si è dunque inserita una componente subsahariana maggiore e qui il ruolo della Libia di Gheddafi fu decisivo, in quanto successivamente all'embargo forzato voluto dall'Onu con la risoluzione 748 in seguito agli attentati aerei in Chad, Niger e nella località inglese di Lockerbie, Gheddafi in pieno spirito panafricano permise molti subsahariani l'ingresso in Libia per poi adottare misure restrittive in seguito a risentimenti popolari.

Il territorio libico, essendo soprattutto negli ultimi anni un canale di transito migratorio è stato protagonista di numerosi tentativi di accordi bilaterali principalmente con l'Italia<sup>11</sup> data la sua posizione geopolitica collegata alla componente migratoria formata da immigrati che passano previamente all'interno dello spazio libico, quest'ultimo definito dalla stessa Commissione come terreno di "*ongoing instability*"<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> De Haas (2008), *The myth of invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe*, in *Third world quarterly*, 29, 7, pp. 1305-1322

<sup>11</sup> Il 2 Febbraio 2017, il governo Italiano e il governo Libico di riconciliazione nazionale guidato da Al-Serraj hanno sottoscritto un memorandum d'intesa sul contenimento dei flussi migratori.

<sup>12</sup> V. Commissione Europea: "*Annex IV to the Agreement establishing the European union Emergency Trust fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa and its internal rules*".

La Libia sin dal 2011 in seguito alla guerra civile è caratterizzata da un forte regionalismo e tribalismo principalmente tra tre regioni all'interno del territorio, acuitosi in seguito all'uscita di scena di Muhammad Gheddafi, il governo di Tripoli e la sua popolazione soffrono tuttora una forte crisi socio-economica la quale si ripercuote sui migranti che tentano di passare il confine europeo, infatti, lontana dall'essere definita come un paese terzo sicuro, in Libia vengono quotidianamente perpetrate violazioni massicce dei diritti umani, soprattutto in seguito a gruppi armati in un numero tuttora sconosciuto di centri di detenzione non ufficiali lungo tutto il paese, all'interno dei quali sono state registrate più volte, date anche le testimonianze dei migranti stessi e di numerose NGO's<sup>13</sup>, condizioni inumane e degradanti.

Infine, è utile ricordare che prima delle sfide attuali fu presente già una "emergenza Nord Africa", strettamente collegata con la situazione libica, la quale mise in allarme lo stato italiano nel periodo 2011-2013, costringendo il governo a decretare lo stato di emergenza.

Trasversale alle singole realtà nazionali in crisi, altro elemento di forte impatto è la presenza di un nuovo attore di matrice islamista, Daesh, creato sulla scia di Al-Qaeda ma che in poco tempo si è discostato da esso per una maggiore organizzazione e una capacità strategica più elevata, nonché una maggiore mobilitazione di islamisti radicali.

Quest'ultimo ha dapprima avuto come bacino di sviluppo le zone di conflitto soprattutto con una popolazione di maggioranza musulmana, successivamente però ha minato le frontiere europee e ne ha messo in luce le fragilità in seguito a svariati attacchi terroristici in punti strategici dell'Europa, mettendo dunque in discussione lo spazio di sicurezza, libertà e giustizia da ultimo modificato con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, in seno di un miglioramento della PESC, nonché con ripercussioni importanti all'interno del sistema Schengen.

### **1.3. La risposta europea: l'impatto della crisi sugli Stati membri.**

---

<sup>13</sup> Report Amnesty International, Disponibile su : <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/libya/report-libya>

Prendendo la crisi migratoria come variabile esterna è possibile analizzare le ripercussioni che questa ha avuto all'interno delle singole realtà nazionali, soprattutto quelle colpite maggiormente dal fenomeno migratorio, dunque gli Stati che, secondo il regolamento del sistema di Dublino, sono definiti come primo paese di accesso, nonché degli stati maggiormente colpiti dai cosiddetti movimenti secondari, quali Germania, Svezia e Austria.

Nonostante gli sforzi normativi volti a una maggiore cooperazione tra gli Stati membri e un costante richiamo al principio di solidarietà<sup>14</sup>, ampliato a seguito del trattato di Lisbona anche nei settori di controllo alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, la risposta degli Stati membri non è stata né coesa né solidale. Risulta emblematica la risposta dei paesi dell'Europa centrale quali la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e infine l'Ungheria (gruppo Visegrad), la quale assieme a Grecia e Italia è uno dei principali canali di accessi soggetti a un ingente numero di flussi migratori.

Tali paesi hanno adottato delle politiche di *push-back* a livello normativo e in maniera ancora più incisivo a livello pratico, in violazione del principio di *non refoulement*, essendo questi paesi firmatari della convenzione di Ginevra del 1951.

Risulta di particolare rilievo la politica adottata dal governo di Budapest in regime di incompatibilità con le direttive dell'Unione Europea, principalmente per quanto riguarda le procedure di asilo, le norme in materia di rimpatrio e le condizioni di accoglienza<sup>15</sup>.

All'interno del mancato rispetto dell'acquis europeo sull'immigrazione, la Commissione stessa, grazie ai poteri desunti dall'art.258 TFUE ha aperto nel 2015 una procedura di infrazione, consequenzialmente al mancato rispetto delle garanzie speciali per le persone vulnerabili e per situazioni di accoglienza non consone alla direttiva accoglienza 2013/33 UE.

---

<sup>14</sup> Principio di responsabilità sancito nell'art.80 TFUE nonché, tra gli altri, art.2 del TUE, ove sono sanciti i valori fondanti dell'Unione: "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, del rispetto, della democrazia dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

<sup>15</sup> V. Commissione Europea (2017), *Pacchetto di Infrazioni di Maggio* del 17 Maggio 2017

Infatti, il confine Serbo-Ungarico è stato “protetto” tramite una barriera lunga 175 km, con lo scopo principale di deviare i flussi migratori in piena violazione dell’art.33 della convenzione di Ginevra<sup>16</sup>,ove tra le 6000 e 8000 persone vengono lasciate in condizioni inadeguate nei campi profughi in Serbia.

Nonostante la condanna della Corte di Giustizia Europea a partecipare al *relocation scheme* in solidarietà con Italia e Grecia, l’Ungheria ha continuato a rifiutare la quota minima di 1.294 rifugiati o di partecipare in attività solidaristiche per far fronte all’emergenza.

Infine, in seguito al “Rapporto Sargentini”, redatto da Judith Sargentini, membro della Commissione LIBE, è stata attivata il 12 settembre 2018 la procedura dell’art.7 comma 1 TUE<sup>17</sup> con una maggioranza storica in Parlamento.

Politiche contrastanti le direttrici europee sono state avanzate dalla Slovenia, sempre appartenente al gruppo Visegrad, ma anche dall’Austria, attraverso anche in questo caso la costruzione di barriere fisiche per contrastare l’ingresso dei migranti.

Mentre in Grecia da un lato il fenomeno migratorio è prevalentemente composto da flussi di rifugiati provenienti dal Medio Oriente, l’Italia invece ha dovuto fronteggiare dei flussi misti composti non solo da coloro che accedono alla protezione internazionale ma anche da migranti economici in cerca di migliori condizioni di vita.

Tale fenomeno ha reso opaca la distinzione nell’opinione pubblica tra migrante economico-rifugiato, provocando generalizzazioni dannose e svolte xenofobe all’interno del paese, così come si è registrato generalmente in più realtà europee dove partiti di estrema destra, dapprima marginali, hanno aumentato notevolmente i loro consensi tra la cittadinanza.

In Grecia gli arrivi, principalmente dalla Turchia, sono aumentati notevolmente nel periodo 2015-2016, con un numero quasi il doppio rispetto agli sbarchi in Italia, ciò

---

<sup>16</sup> ( Art.33) sancisce il principio di “*non refoulement*”, divenuto successivamente principio di Jus cogens nel diritto internazionale consuetudinario , secondo il quale a un rifugiato non può essere impedito l’ingresso sul territorio, né può essere deportato, espulso o trasferito in territori in cui la sua vita o la sua libertà potrebbero essere minacciate

<sup>17</sup> In seguito all’articolo 7 TUE è possibile, con la votazione dei 2/3 del Consiglio Europeo previa deliberazione del Parlamento , sospendere i diritti di voto dello stato accusato di gravi violazioni in seno al Consiglio.

nonostante, in seguito all'accordo UE-Turchia, i flussi sono diminuiti cospicuamente, data l'interruzione dei flussi lungo la "rotta balcanica".<sup>18</sup>

In Italia invece le correnti migratorie, nonostante attualmente siano calate, hanno avuto la caratteristica di rimanere piuttosto costanti nel tempo, dato il mancato beneficio dell'accordo sopra citato.

In quest'ottica emergenziale, l'Unione Europea ha dovuto temporaneamente abbandonare nel suo approccio esterno, progetti ambiziosi quali approcci globali del fenomeno migratorio per trovare delle soluzioni di breve periodo con un forte accento sulla necessità di rimpatriare i migranti irregolari da un lato e dall'altro, permettere l'ingresso tramite politiche di *relocation* che hanno trovato non poche difficoltà in corso di negoziazione tra i paesi membri<sup>19</sup>.

La tematica delle espulsioni (rimpatri) ha infatti rappresentato uno dei nodi cruciali della crisi migratoria europea, acuendo le difficoltà preesistenti nei rispettivi sistemi nazionali.

Tale approccio però è risultato fallimentare, in quanto secondo dati della Commissione Europea il tasso di rimpatri effettivi di migranti irregolari tra il 2015-2016 si aggirava intorno al 36,4 per cento<sup>20</sup>, un dato evidentemente molto basso non in linea con quanto stabilito dalla direttiva rimpatri<sup>21</sup>, la quale stabilisce le norme e le procedure comuni per il rimpatrio effettivo dei migranti irregolari nel rispetto dei loro diritti fondamentali e del principio di non respingimento.

Allo stesso tempo, la direttiva lascia agli Stati membri il margine di manovra necessario per quanto riguarda le modalità per raggiungere tale obiettivo, dunque con metodi eterogenei data la riserva statale in materia collegata a un procedimento complesso e costoso, permettendo che in alcuni stati piuttosto che in altri non sia

---

<sup>18</sup> dati estratti da: Savino M(2017) *La risposta italiana alla crisi: un bilancio*, in Savino M.( a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea*, (Napoli: Editoriale Scientifica), p.17. Ciò nonostante, secondo report di associazioni e ONG, questo ha incentivato l'utilizzo di differenti canali di accesso.

<sup>19</sup> Secondo dati Eurostat Il tasso di effettiva esecuzione delle decisioni di rimpatrio nell'Unione Europea non supera il 27 per cento, se si considerano espulsioni verso paesi terzi diversi da quelli balcanici.

<sup>20</sup> Commissione Europea (2017), *Per una politica i rimpatri più efficace nell'Unione Europea, un piano d'azione rinnovato*, COM(2017) 200 final del 2 Marzo 2017

<sup>21</sup> Direttiva 2008/115 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 Dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili agli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*

possibile un effettivo rimpatrio di migranti irregolari.

Il tasso di rimpatri degli irregolari infatti risultano essere superiori alla media europea in paesi come Regno Unito e Germania, quest'ultima nel 2015 con un tasso del 102% al confronto del 3,5% della Bulgaria.<sup>22</sup>

Risulta emblematico il caso italiano, che come abbiamo affermato in precedenza è uno dei paesi principalmente affetti dall'ingente arrivo di migranti irregolari, ove il respingimento, sia istantaneo sia *differito*<sup>23</sup> degli irregolari, per lungo tempo considerato un mero atto della pubblica amministrazione, incontra problematiche su più punti, sia per una legislazione carente sia per l'ingente numero di migranti irregolari presenti nel territorio italiano che al 2015 giunsero, secondo dati Eurostat, a ben 2.152.330.

Infatti non è inverosimile il dato riguardante il numero di rimpatri effettivi dei migranti a cui è stato intimato di lasciare il territorio, il quale nel periodo che va al 2013 al 2017 si aggira intorno al 20%.

Infine vi è la possibilità del cosiddetto rimpatrio volontario assistito, del quale si sta tuttora svolgendo un'intensa attività di promozione all'interno dei centri di accoglienza dei rifugiati ma che non viene sufficientemente implementato.

Questa possibilità di rimpatrio volontario è legata indissolubilmente alla volontarietà e disponibilità dei paesi di provenienza nel riammettere il proprio cittadino, da qui l'orientamento dell'Unione nell'affiancare gli stati membri nella politica di cooperazione con paesi dai quali provengono i maggiori flussi migratori.

#### **1.4 La risposta europea: la politica di esternalizzazione**

Altro Elemento fondamentale dell'azione esterna dell'UE è basato su politiche di esternalizzazione, ovvero delle intese svolte con paesi terzi per il controllo e la gestione dei flussi migratori diretti verso l'Europa e accordi di riammissione tra stati terzi e UE.

---

<sup>22</sup>Mitzman E. (2018) *Il rimpatrio dei migranti irregolari* in M. Savino ( a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea, diagnosi e prospettive* editoriale scientifica, (Napoli:Editoriale Scientifica) 2017 p.111.

<sup>23</sup> Per respingimento differito si intende l'allontanamento post-ingresso, in quanto il migrante può essere stato ammesso all'interno del territorio italiano per ragioni di pubblico soccorso o si è sottratto in qualche modo ai controlli di frontiera.

L'azione esterna dell'Unione, formata principalmente dalla PESC, dal PSDC e dalla cooperazione allo Sviluppo, si è settorializzata per far fronte alle inedite sfide degli ultimi anni con politiche che alle volte paiono di contenimento dei flussi, alle altre sono parte di strategie di medio-lungo periodo, chiaramente auspicabili.

Gli strumenti maggiori attualmente operativi su questo versante sono il GAMM (*Global approach to migration and mobility*) e il fondo di partenariato con l'Africa (*l'emergency trust fund for Africa*).

Il GAMM, definito nel documento istitutivo della commissione come “overarching framework of EU external migration policy”<sup>24</sup>, ovvero un tentativo di creare una cornice la più ampia possibile come approccio al fenomeno, è un programma basato su quattro pilastri:

- 1) Organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità
- 2) Prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani
- 3) Promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo
- 4) Aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

L'UE secondo questo approccio, in relazione alla crisi migratoria, si è concentrata principalmente sul secondo pilastro, data la necessità degli stati di trovare una soluzione all'immigrazione irregolare.

Risulta innovativo anche l'approccio umanitario secondo il quale vengono varati ingenti investimenti nei paesi di origine e di transito per permettere un miglioramento delle condizioni dei migranti in seguito a iniziative di cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi.

Quest'ultimo orientamento pone al centro la mobilità internazionale quale fattore di crescita e il rispetto dei diritti umani del migrante, con la possibilità di trarre mutuo beneficio dagli investimenti fatti dal fondo Europeo, data la carenza di forza lavoro in alcuni settori europei e il progressivo invecchiamento demografico della popolazione Europea.

---

<sup>24</sup> Commissione Europea (2014), *Global approach to migration and mobility*, reperibile su [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en)

Il rispetto dei diritti umani del migrante viene vista come una questione trasversale ma non di minore importanza, con una particolare attenzione alle vittime di tratta, le persone vulnerabili e i minori stranieri non accompagnati.

Infatti nel rapporto della commissione sulla revisione del GAMM si afferma che: “In sostanza, la governance della migrazione non deve occuparsi di 'flussi', 'stock' e 'rotte migratorie', ma di persone. Per essere pertinenti, efficaci e sostenibili, le strategie devono essere formulate in modo da rispondere alle aspirazioni e ai problemi delle persone che riguardano”.<sup>25</sup>

All'interno di tale approccio estensivo vi sono sia le cosiddette *partnership*, le quali si basano principalmente sulla negoziazione per la facilitazione dei visti e gli accordi di reinsediamento, tra i quali troviamo i principali dialoghi regionali tra i quali *Prague Process* e il *Rabat process*.<sup>26</sup>, sia accordi bilaterali svolti senza l'ausilio dell'operato dell'Unione Europea, come il memorandum di intesa Italia-Libia.

Come si legge nella relazione della Commissione sul miglioramento del GAMM nel 2011 gli accordi sui visti risulta essere un nodo cruciale della strategia, con lo scopo di avere uno strumento negoziale con il quale, prima di rilasciare accordi sui visti ai paesi terzi, vengano raggiunti dei risultati concreti per quanto riguarda l'immigrazione irregolare<sup>27</sup>.

L'approccio prevalente è ispirato infatti al principio *più progresso più aiuti*, secondo il quale maggiore sarà la collaborazione ottenuta nei paesi terzi maggiore sarà l'incentivo elargito dall'UE, data la difficoltà sino ad oggi riscontrata nella conclusione di accordi formali di riammissione.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Commissione Europea (2011), *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM 2011(743) Final del 18.11.2011

<sup>26</sup> Processi che ricoprono l'UE e 19 paesi dell'est (Balcani occidentali, est Europa, Russia, Asia centrale, Caucaso meridionale e Turchia)

<sup>27</sup> Commissione Europea (2011), *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM 2011(743) Final del 18.11.2011

Il testo recita: “...The aim is to ensure that before visa obligations are facilitated or lifted, a number of specific benchmarks are fulfilled by the partner countries, including in areas such as asylum, border management and irregular migration. This process can ensure mobility in a secure environment”.

<sup>28</sup> C.Favilli,(2017), *La politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo tra carenze strutturali in Quaderni costituzionali* ( Bologna: Il Mulino).

Il fondo africano invece è nato in seguito al summit de La Valletta, il primo dedicato interamente alla tematica dell'immigrazione al di sotto nel quale al 2017 sono stati firmati 169 accordi per un bilancio totale di 1,2 miliardi di euro<sup>29</sup>.

Tali accordi sono stati firmati con stati definiti essenziali e prioritari per il miglioramento della situazione, quali Niger, Senegal, Mali, Etiopia e Senegal, quest'ultimo è il paese dal quale arriva attualmente la maggior parte dei migranti irregolari nel territorio europeo (il primato di regolari spetta ai Siriani).

L'apripista della strategia Europea di esternalizzazione, collegata all'utilizzo di incentivi economici consistenti da parte dell'Unione Europea è stato appunto l'accordo UE- Turchia.<sup>30</sup>

L'accordo dell'Unione Europea con la Turchia, risalente al 18 marzo .2016, è stato fondamentale per diminuire drasticamente l'afflusso di migranti dall'Egeo, permettendo inoltre la protezione internazionale di mezzo milione di Siriani, i quali entrano pienamente nello status di rifugiato, soprattutto in Germania.<sup>31</sup>

Tale dichiarazione, nonostante oggetto di numerose controversie<sup>32</sup>, ha avuto un ruolo preponderante nel miglioramento della situazione post-crisi soprattutto con particolare beneficio verso la Grecia.

Elemento centrale di preoccupazione fu il timore che tale accordo potesse prevedere il respingimento di migranti verso un paese non considerato come "*Third safe country*", infatti se letto in linea con l'art.38 della direttiva procedure<sup>33</sup>, è dubbio se la Turchia rientri nei parametri delineati.

---

<sup>29</sup> COM(2017) 471 final

<sup>30</sup> Vitiello, D.(2017), "La dimensione esterna della politica europea", in Savino M. (a cura di), "La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea (Napoli: Editoriale Scientifica) pp.306-307 Sono registrati inoltre dalla commissione Europea partenariati con Giordania, Libano, Niger, Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia, Tunisia e Libia.

<sup>31</sup> V. Caggiano, G. (2017) *Are you Syrious? Il Diritto Europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione* in Freedom Security and Justice: European legal studies, 2, 2017

<sup>32</sup> non da ultimo il dibattito riguardante la natura dell'accordo, ovvero se compiuto effettivamente dal Consiglio il quale ha il compito primario di negoziazione nonostante non sia stato stipulato in seguito alla forma classica definita nell'art.218 TFUE riguardante la ripartizione delle competenze in materia negoziale, nonché del fatto che data la sua natura di accordo non-formale questa si possa escludere dall'aver controlli giurisdizionali

<sup>33</sup> Consiglio Europeo (2013), "Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)

Nato in seguito all'attentato dinamitardo di Ankara, l'accordo prevede che la Turchia prenda in carico tutti i migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche, nonché l'istituzionalizzazione di accordi bilaterali tra le due nazioni con il costante monitoraggio della Commissione e la presenza di istituzioni e agenzie europee in supporto all'attuazione della dichiarazione e l'erogazione di 3 miliardi di Euro al governo di Ankara per il potenziamento delle condizioni di accoglienza e lo sviluppo di progetti concreti per la gestione dei rifugiati all'interno del territorio Turco.

Elemento innovativo è stato inoltre la formula *“Un siriano re-insediato nell'Unione per ogni siriano riportato in Turchia dalle isole greche”*, la quale alleggerisce la Grecia a favore di un meccanismo allocativo dei Siriani all'interno dello spazio europeo. In seguito all'ultima relazione della Commissione Europea<sup>34</sup> sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione, sono stati reinsediati 9000 siriani, ciò nonostante il numero pare esiguo rispetto alla totalità degli arrivi nelle isole greche, comportando una continua pressione negli *hotspots* greci. Appare invece positivo il dato riguardante la diminuzione dei decessi che sono passati da 1150 del 2016 a 115 nel 2017.

E' appunto sulla linea di questo accordo che l'Unione Europea prosegue la politica di esternalizzazione e prevenzione dei flussi, questo però viene definito come un accordo di deterrenza e per alcuni versi discriminatorio, in quanto all'interno del meccanismo vi è una discriminazione su base nazionale in quanto rivolto esclusivamente ai siriani.

## **1.5 Il ruolo delle agenzie europee**

Dal punto di vista operativo, la Commissione si è dotata di operazioni per il controllo delle frontiere esterne come la European Border and Coast Guard Agency (più comunemente nota come Frontex), la quale, con un budget di 250 milioni di euro ha il compito di armonizzare le guardie di costiera dei paesi membri, compiere

---

<sup>34</sup> Commissione Europea, I: *settima relazione della commissione sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia* COM(2017) 470 final del 6 settembre 2017

una gestione integrata delle frontiere esterne dei paesi all'interno dell'area Schengen in base all'art.77 TFUE nonché svolgere una preziosa funzione di monitoraggio della vulnerabilità degli Stati membri attinente al loro operato sulla gestione delle frontiere.

Frontex nasce in seguito a una proposta della commissione nel 2003 per poi essere istituita ufficialmente il 26 Ottobre 2004<sup>35</sup>, come logica continuazione del processo di integrazione e del principio di Schengen, per poi infine essere trasformata nell'attuale agenzia, ufficialmente in funzione da Ottobre 2016.

Quest'ultima è, fino ad ora, una delle poche spinte verso una centralizzazione dei poteri che abbia accolto il parere positivo degli stati membri.

Il ruolo che ha operato e che opera tuttora questa agenzia è cruciale, soprattutto per quanto riguarda l'attività di *Search and Rescue* (SAR) che operano nel mare congiuntamente all'attività di svariate imbarcazioni di ONG attraverso operazioni ricalcanti l'iniziativa italiana Mare Nostrum e l'operazione Triton<sup>36</sup>, recentemente sostituita nel 2018 con l'operazione Themis.

Le agenzie europee impegnate in questo contesto (Principalmente Frontex e Europol) hanno inoltre un ruolo fondamentale nel prevenire la tratta di essere umani, fenomeno il quale ha trovato nelle principali rotte per il mediterraneo un ambiente fertile per proliferare.

La prevenzione della criminalità transfrontaliera è infatti uno dei punti chiave su cui incrementare gli sforzi comuni, soprattutto in relazione ai trafficanti di esseri umani, i quali mettono a repentaglio le vite dei migranti per il loro rendiconto economico, con un guadagno che si stima essere intorno ai 20 miliardi annui.<sup>37</sup>

Trasversalmente è nata inoltre l'operazione Sophia, vitale per l'attività di Intelligence verso la Libia.

L'EASO (European Asylum System Office), nasce invece in seguito al programma dell'Aia e alla volontà del consiglio in seguito a una comunicazione del 2008 del Consiglio Europeo.

---

<sup>35</sup> Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne del 2 maggio 2016

<sup>36</sup> Iniziativa italiana con il supporto della Slovenia che ha soccorso oltre 160.000 migranti

<sup>37</sup> Parlamento Europeo (2015), *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2015 sulla migrazione e i rifugiati in Europa* (2015/2833(RSP))

L'Easo, con sede a Malta, ha un compito prevalentemente logistico e a differenza di Frontex e si occupa principalmente delle problematiche relative all'asilo con lo scopo di sviluppare cooperazione tra gli stati membri sull'asilo, fornendo assistenza continua per una progressiva armonizzazione delle procedure di asilo e per uno sviluppo pratico di cooperazione tra le amministrazioni che hanno a carico l'esame delle domande di asilo, sfruttando le conoscenze condivise tra i diversi paesi e promuovendo lo sviluppo di buone pratiche tramite un approccio *bottom-up*.

Inserito all'interno del più ampio progetto del Common European Asylum system (CEAS) e dell'ampia legislazione che lo compone, ha avuto negli ultimi anni un ruolo cruciale nello sviluppo della legislazione principale in materia di asilo, con un lavoro continuo sulla riforma delle principali direttive, tra le quali la direttiva sui rimpatri, sull'accoglienza, sul riconoscimento dello status di beneficiario di protezione internazionale e sul regolamento Dublino, tuttora in fase di negoziazione.

Recentemente è stata proposta in Commissione una riforma dell'ufficio di sostegno, con la volontà di trasformarlo da organismo di supporto degli Stati membri a un vero e proprio ufficio autonomo.

La volontà di modificare l'Easo è dettata dall'aumento di credibilità e esperienza negli anni di tale agenzia nonché dalle richieste sempre maggiori di sostegno da parte degli Stati, soprattutto l'Italia e la Grecia, nonché dal ruolo preponderante nel seguire e monitorare la dichiarazione UE-Turchia.

In seguito a questa proposta l'EASO alla pari di Frontex, avrebbe la possibilità di concludere accordi operativi autonomamente, nonché verrebbe dotata di un budget maggiore, con la trasformazione in una Agenzia Europea dell'asilo.

Le agenzie europee, infine, sono inquadrare all'interno di un più ampio progetto definito dalla politica estera di sicurezza comune dell'Unione Europea con con portavoce l'alto rappresentante Federica Mogherini, la quale ha tra le sue priorità, come definito all'interno della *global strategy on Foreign and Security policy*, la lotta contro il terrorismo transazionale e aiuti umanitari verso le zone di conflitto.

All'interno di tale progetto il ruolo delle agenzie è fondamentale dunque per scardinare la minaccia terroristica che ha colpito nel profondo l'Unione e i suoi cittadini, data la funzione primaria di monitoraggio e gestione dei rischi per

prevenire il fenomeno.

Grande importanza è infine indirizzata verso l'EUROSUR<sup>38</sup>, il quale, nonostante non sia definibile come un'agenzia, ha come obiettivo in partenariato con Frontex il controllo delle frontiere esterne dell'unione.

Quest'ultimo ha importanti compiti nella prevenzione della criminalità transfrontaliera e nel collaborare per la firma di accordi utili al miglioramento delle pratiche di gestione delle frontiere, previo vaglio della Commissione.

## 1.6 Nascita e sviluppo del sistema Dublino

Il regolamento di Dublino è stato in più riprese anche dalle stesse istituzioni europee, nonché da numerosi esponenti della società civile e accademici, oggetto di numerose critiche<sup>39</sup>, data la sua importanza all'interno del meccanismo di condivisione di responsabilità e ai criteri che lo compongono.

Ritengo necessario dunque, prima di esaminare in maniera più dettagliata le implicazioni che quest'ultimo ha sull'intero sistema CEAS, sul sistema Schengen, sugli stati membri e soprattutto sul rispetto dei diritti umani dei richiedenti protezione internazionale e a una loro effettiva tutela, in ossequio a numerose convenzioni internazionali ratificate dall'Unione Europea, nonché appunto la sua controversa e a tratti contraddittoria relazione con Schengen, svolgere una breve disamina della nascita e sviluppo del cosiddetto *Sistema Dublino*.

La convenzione di Dublino nasce nel 1990, all'interno di un framework intergovernativo con natura di trattato internazionale ed entra in vigore il 1 settembre 1997 in sostituzione del capitolo VII dello *Schengen Agreement*, operante dal 1985.

Nacque secondo la volontà degli stati membri dell'allora Comunità Europea, con l'obiettivo principale di disciplinare la politica d'asilo all'interno dello spazio

---

<sup>38</sup> Regolamento (UE) n. 1052/2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir) del 6 Novembre 2013

<sup>39</sup> V. tra gli altri, Scipioni M.(2018) "Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis, *Journal of European Public Policy*, 25,9, 1357-1375; Mitchell J.(2017), *The Dublin Regulation and Systemic Flaws*, 18 *San Diego Int'l L.J.* 295; ECRE(2016), "The road out of Dublin: Reform of the Dublin Regulation, Policy note 02; Maiani, F.(2016) *The reform of the Dublin III regulation*, European Parliament, 28 Giugno 2016

Europeo in conformità con la convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951, nata inizialmente per far fronte all'enorme numero di sfollati e persone bisognose di rifugio in seguito alla seconda guerra mondiale, di essenziale importanza per gli sviluppi successivi data l'enunciazione del principio di *non refoulement* e la qualifica di rifugiato<sup>40</sup>.

L'obiettivo dichiarato di Dublino è garantire che ogni cittadino proveniente da un paese terzo, alla ricerca di asilo, abbia pieno accesso alla possibilità di essere riconosciuto come rifugiato o richiedente protezione internazionale all'interno del territorio Europeo.

Contestualmente, all'interno di un'area quale la neonata Schengen dove vi è la possibilità di libera circolazione, ulteriore scopo fu quello di evitare il fenomeno dell'*Asylum Shopping* e porre fine al cosiddetto fenomeno dei *rifugiati in orbita*.

Il primo riguarda la possibilità che il richiedente protezione internazionale, proveniente da un paese terzo, chieda protezione internazionale in più stati membri europei senza peraltro che gli venga effettivamente riconosciuta la protezione in uno di essi, ponendo in allarme gli stati che, date migliori condizioni di accoglienza e tutele o comunque una ricchezza maggiore, riceverebbero una domanda eccessiva di protezione da parte dei richiedenti asilo. Il secondo fenomeno invece, con un approccio certamente più vicino al richiedente asilo in un'ottica umanitaria, nasce per assicurare che la domanda di protezione internazionale venga perlomeno esaminata da uno stato, affinché la persona non si trovi nel vedere rifiutata la domanda e dunque "orbiti" tra uno stato all'altro.

D'altra parte pone un obbligo allo stato, ovvero quello di esaminare la richiesta in seguito a criteri predeterminati all'interno della convenzione, definiti come "*Authorisation principles*", secondo i quali più uno stato ha permesso, implicitamente o esplicitamente, l'ingresso all'interno del territorio, tanto maggiore

---

<sup>40</sup> L'articolo 1 della Convenzione, come modificata dal protocollo del 1967, stabilisce la seguente definizione di rifugiato:

"Chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per 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 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".

sarà il collegamento e dunque l'obbligo in capo a quest'ultimo di trattare la richiesta di asilo e tutti gli oneri che ne derivano.

Successivamente nel 2003 nacque "Dublino II"<sup>41</sup>, con il quale avvenne la comunitarizzazione all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea senza alcun cambio sostanziale rispetto alla convenzione precedente.

Come si evince in uno dei periodici documenti di valutazione della Commissione<sup>42</sup> si iniziarono sin da subito a registrare le prime problematiche sull'efficacia del meccanismo, date le tempistiche di recepimento della normativa da parte degli Stati membri, al susseguirsi del fenomeno dei movimenti secondari non in linea con il regolamento, un basso tasso di trasferimenti verso lo stato competente per esaminare la domanda di rifugiato e complessivamente dei veri e propri timori sia per quanto riguarda l'attuazione pratica sia l'efficacia del sistema.

Infine, venne sostituito dal regolamento 604/2013<sup>43</sup>, detto anche "Dublino III" tuttora in vigore.

Se con le precedenti esperienze la logica sottostante il meccanismo auspicava che *almeno* uno Stato fosse competente ad esaminare la domanda di protezione, ora è competente *solo uno* Stato, ovvero quello all'interno del quale siano state effettuate le prime operazioni di soccorso e conseguentemente l'inizio della procedura per il riconoscimento.

Nonostante alcuni miglioramenti il regolamento Dublino III dal punto di vista effettivo, migliorando alcune disposizioni, la base su cui risiede il meccanismo di determinazione, d'altronde la più critica, non è cambiata.

Infatti se il meccanismo di determinazione viene letto in *combinatio disposto* con le altre riforme all'interno del sistema europeo comune d'asilo, quali la direttiva accoglienza, procedure e qualifiche, il richiedente asilo continua a essere obbligato alla permanenza nel paese di primo ingresso per un periodo molto lungo, se non

---

<sup>41</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

<sup>42</sup> Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *Relazione sulla valutazione del sistema di Dublino*, COM/2007/0299 def. del 6 Giugno 2007

<sup>43</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)

tutta la vita<sup>44</sup>

Elemento innovativo è la costituzione del sistema informatico EURODAC<sup>45</sup>, un database europeo con sede a Strasburgo, delle impronte digitali sia dei richiedenti asilo sia dei migranti irregolari, creato allo scopo di essere funzionale al regolamento 604/2013, al fine sia di contrastare l'immigrazione irregolare, sia per accertare se il richiedente asilo avesse già presentato domanda in un altro stato membro, il quale è dunque responsabile per la procedura e dovrà prendere il carico il richiedente asilo.

Con il tentativo di limitare ulteriormente la possibilità di scelta del richiedente dello stato dove presentare la domanda e dunque la circolazione all'interno dell'Unione Europea, il sistema Eurodac non sempre è stato utilizzato nelle sue piene funzionalità da parte degli stati membri, difatti alcuni di essi hanno applicato un *“Wave through” approach*<sup>46</sup>, una prassi consistente nel non registrare le impronte dei richiedenti asilo che vorrebbero andare altrove, in maniera tale da aggirare il sistema Dublino e liberarsi dall'onere di registrazione della domanda.

Su questo punto sorge il problematico rapporto con il Sistema Schengen, infatti se da un lato vi è la libera circolazione delle persone nel suolo europeo, dall'altro questo permette facilmente i movimenti secondari, rivelando l'antitesi esistente tra Schengen-Dublino.

## **1.7 Il sistema Schengen e la correlazione con il regolamento di Dublino.**

Lo *“Schengen Agreement”* trova il suo fondamento già dalla firma dei trattati di Roma del 1957<sup>47</sup> all'interno dell'articolo 14 TCE, ove viene prevista la creazione di un'area senza frontiere interne per garantire la libertà di movimento delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone nell'obiettivo di raggiungere l'abolizione

---

<sup>44</sup> Petrovic, N.(2016) *Rifugiati, profughi e sfollati, breve storia del diritto di asilo in Italia*, (Roma:Francoangeli) p.54

<sup>45</sup> Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l' «Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013

<sup>46</sup> European Council (2016) 'European council conclusions 18 and 19 February 2016 (EUCO 1/16)

<sup>47</sup> Trattato che istituisce la comunità europea del 25 marzo 1957

delle frontiere interne all'Unione.

Nacque anch'essa all'interno di un framework intergovernativo nel 1985 grazie alla decisione iniziale di cinque stati membri dell'Unione Europea<sup>48</sup> per poi successivamente allargarsi ad altri stati europei e non, i cosiddetti “*Schengen associates*”<sup>49</sup>.

Il cuore di tale accordo si basa, sostanzialmente, sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri partecipanti e ha permesso l'abolizione dei controlli all'interno delle frontiere interne dell'Unione e una cooperazione rafforzata tra Stati Membri grazie allo scambio di informazioni per far fronte alla criminalità transfrontaliera e alla creazione del sistema di informazione Schengen (SIS).

Nel corso del tempo tale accordo ha trovato svariate difficoltà operative. Infatti il tentativo Schengen, trova un limite nella scarsa propensione degli Stati membri alla cooperazione e questo, come emergerà dalla disamina successiva, provocherà una crisi del sistema stesso dato che gli stati preferiscono, secondo un approccio più vicino alla *realpolitik*, fare affidamento alle proprie capacità di polizia.

Questo dato si evince anche dal fatto che dalla creazione di Frontex, quale elemento chiave nella gestione delle frontiere esterne dell'unione, gli stati partecipanti non hanno dato il numero previsto di esperti né Frontex, né all'Easo (European Asylum Support Office)<sup>50</sup>.

L'acquis di Schengen, termine con il quale si fa riferimento alla pluralità di norme presenti all'interno dell'accordo e agli sviluppi implementativi successivi, quali la convenzione del 1990 e il codice frontiere Schengen del 2006<sup>51</sup>, facente parte del

---

<sup>48</sup> paesi del Benelux, Germania Ovest e Francia.

<sup>49</sup> Gli accordi sono stati firmati dall'Italia il 27 novembre 1990, dalla Spagna e dal Portogallo il 25 giugno 1991, dalla Grecia il 6 novembre 1992, dall'Austria il 28 aprile 1995 e da Danimarca, Finlandia e Svezia il 19 dicembre 1996. Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia si sono unite il 21 dicembre 2007 mentre la Svizzera si è associata il 12 dicembre 2008. Bulgaria, Cipro e Romania non sono ancora membri a pieno titolo dello spazio Schengen, mentre Irlanda e Regno Unito si sono avvalsi della possibilità di opting out dall'accordo; i controlli alle frontiere tra questi e lo spazio Schengen persisteranno fino a quando il Consiglio europeo non deciderà che le condizioni per l'abolizione dei controlli alle frontiere esterne sono state rispettate. (Commissione Europea 2016).

<sup>50</sup> Tanja A. Börzel T.A., Risse, T. (2018) From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, *Journal of European Public Policy*, 25.1, pp. 83-108

<sup>51</sup> Regolamento (CE) n.562/2006 del Parlamento Europeo e del consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

più ampio progetto di realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>52</sup>, ha subito una fase di crisi in seguito alle ripercussioni della crisi migratoria sugli stati membri.

L'inserimento di Schengen all'interno delle fonti dell'Unione Europea in seguito al protocollo annesso al Trattato di Amsterdam, negoziato nel 1997, ha permesso l'aumento delle competenze dell'Unione e il trasferimento di importanti settori che dapprima facevano capo al terzo pilastro, tra i quali asilo, immigrazione, attraversamento frontiere esterne e la cooperazione doganale e giudiziaria.

In questo modo si ha avuto un passaggio da un metodo strettamente intergovernativo al metodo comunitario per le decisioni prese all'interno del sistema Schengen, permettendo un ulteriore sviluppo del processo di integrazione europea verso un'ottica sovranazionale distaccando ancora di più l'Unione Europea dall'essere una mera organizzazione internazionale, conclusosi poi con il trattato di Lisbona con il quale è avvenuta infine una piena integrazione dell'acquis di Schengen nell'ordinamento dell'Unione Europea.

Nonostante tale spinta, nel settembre 2011 in seguito alla volontà di taluni Stati membri<sup>53</sup> e successivamente della maggioranza in Consiglio Europeo, la Commissione ha proposto una riforma operante un profondo intervento che ha avuto come esito l'introduzione di nuove norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne in circostanze eccezionali<sup>54</sup>, per poi riformare nuovamente il codice frontiere Schengen nel 2016.

Le basi su cui ricercare la crisi di Schengen sono certamente dettate da uno *shock* esterno, prevedibile o meno, che però ha trovato nella risposta una decisione autonoma degli Stati, i quali avrebbero potuto, come già rilevato dalla volontà della Commissione, optare per un meccanismo centralizzato che avrebbe limitato l'esposizione agli Stati rispetto alle conseguenze negative di un deficit nel controllo delle frontiere, invece che optare per una riforma che avrebbe permesso, ancora una

---

<sup>52</sup> A.Romano (2017) “*La rinascita delle frontiere interne: il declino (reversibile) di Schengen?*” in Savino M.( a cura di), “La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea (Napoli: Editoriale Scientifica), pp.249-275

<sup>53</sup> Spinta iniziale dall'ex presidente francese Sarkozy e dall'ex presidente del consiglio italiano Berlusconi.

<sup>54</sup> Regolamento (UE) n.1051/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali

volta, una soluzione temporanea e di corto respiro al problema<sup>55</sup>.

Le ragioni che hanno spinto al mantenimento temporaneo di controlli trovano uno stretto collegamento con la crisi migratoria, precedentemente analizzata e in seguito alla legittimazione europea rappresentano un declino del principio di fiducia reciproca alla base dell'*agreement*, perpetrando un fattore di “dis-integrazione” di quella che viene ricordata, non allo stato attuale, come una delle esperienze di integrazione differenziata di maggior successo.<sup>56</sup>

Tali controlli sono permessi in seguito a clausole presenti all'interno del codice stesso dove si prevede la possibilità di ripristino della situazione *ex-ante* l'introduzione dello spazio di libera circolazione, come ultima ratio in assenza di modalità alternative.<sup>57</sup>

L'approccio della *ultima ratio* però non è stato ulteriormente definito e questo ha portato ad utilizzare appunto tale procedura più volte per arginare il fenomeno dei movimenti secondari dai paesi di primo accesso a paesi ai quali non spetterebbe, in ragione delle disposizioni enunciate nel regolamento di Dublino, la presa in carico della richiesta di protezione internazionale da parte del rifugiato.

Il ripristino dei controlli di confine è avvenuto, in paesi tra i quali Danimarca, Svezia, Norvegia, Austria e la Germania della cancelliera Angela Merkel, la quale ha recentemente affermato che: *'everything must be done to preserve Schengen'*<sup>58</sup>, ciò nonostante, all'apice della crisi, ha reintrodotta i controlli soprattutto nel confine con l'Austria ai sensi dell'art.25.

Il meccanismo previsto all'interno dell'art.25 del codice frontiere Schengen recita: “Il ripristino del controllo alle frontiere interne può eccezionalmente essere necessario in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello di spazio senza controllo alle frontiere interne o a livello nazionale, in particolare a seguito di attentati o minacce terroristiche, o di minacce connesse alla

---

<sup>55</sup> Scipioni M.(2018) *Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis*, Journal of European Public Policy, 25,9, p.1360

<sup>56</sup> Romano, A. “*La rinascita delle frontiere interne: il declino (reversibile) di Schengen?*” in Savino M.( a cura di), “La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea (Napoli:Editoriale Scientifica),, p. 255

<sup>57</sup> Art.29 del Regolamento 2016/399 del 9 marzo 2016 (Successivamente modificato con regolamento 2016/894 principalmente per quanto riguarda il ruolo dell'agenzia Frontex).

<sup>58</sup> Felix Biermann, Nina Guérin, Stefan Jagdhuber, Berthold Rittberger & Moritz Weiss (2017), “*Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*” in Journal of European Public Policy .p.9;

criminalità organizzata.”, letto in *combinatio disposto* con l’art.26 il quale recita: “La migrazione e l’attraversamento delle frontiere esterne di un gran numero di cittadini di paesi terzi non dovrebbe essere in sé considerati una minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza interna” ci permette di capire come gli stati appartenenti allo spazio Schengen non abbiano rispettato integralmente il codice. Infatti il ripristino dei controlli è possibile in seguito a una raccomandazione del Consiglio, previa proposta a quest’ultimo da parte della commissione (art.29) successivamente a una negoziazione tra Commissione, che voleva centralizzare la reintroduzione dei controlli e la prevedibile risposta contraria degli stati membri in Consiglio, i quali volevano avocare a sé la possibilità di reintrodurli.

Se prima della crisi l’ipotesi della reintroduzione dei controlli era del tutto marginale, nel post crisi il codice Schengen e relativi articoli è stato ampiamente utilizzato.

Precedentemente la chiusura temporanea (secondo la procedura ordinaria per un massimo di 30 giorni) veniva utilizzata per conferenze ufficiali o comunque per motivi legati al terrorismo internazionale, ora viene utilizzato per limitare l’accesso dei cittadini di paesi terzi, facendo riferimento alla difficoltà di gestione dei flussi migratori nei paesi con maggiore afflusso, oppure, nel caso della Slovenia e della Danimarca, si è fatto riferimento alle misure recentemente adottate dai paesi vicini.

Durante l’apice della crisi migratoria tali eventi vennero costantemente monitorati dalla Commissione europea la quale successivamente rendiconta le azioni degli Stati e la loro coerenza o meno con l’acquis di Schengen tramite l’utilizzo di relazioni semestrali.

Dalla relazione del secondo semestre 2015<sup>59</sup> emerge il parere positivo della Commissione stessa all’introduzione dei controlli temporanei, la quale legittima tali paesi in ordine alle ragioni descritte precedentemente grazie anche all’utilizzo di *controlli senza preavviso* nelle zone di frontiera interne a Schengen degli Stati membri, ciò nonostante afferma nelle sue conclusioni che indubbiamente il sistema

---

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Ottava relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen 1 maggio-10 dicembre 2015, COM(2015) 675 final, del 15 dicembre 2015

sta subendo delle sfide inedite e queste sono strettamente collegate con le criticità correlate al fenomeno dei movimenti secondari, e allo stretto legame con l'ormai anacronistico sistema Dublino.

## CAPITOLO II

### La crisi del regolamento di Dublino e la proposta di riforma tra dinamiche intergovernative e sovranazionali.

*Verso Dublino IV*

#### **2.1 Criticità in Dublino:**

Si può affermare senza particolari riserve che il sistema di Dublino sia inefficace e inefficiente, ed è l'elemento che ha rilevato maggiori problematiche all'interno del CEAS, essendo quest'ultimo fondamentale per il suo diretto impatto sia per stati membri, alcuni più di altri, quali l'Italia e la Grecia, sia per promuovere condizioni in cui i diritti umani dei rifugiati non vengono pienamente rispettati.

Nonostante vi sia stata una costante evoluzione nella geografia dell'Unione Europea e sfide diverse quali appunto quelle inerenti alla recente crisi migratoria, il regolamento è rimasto sostanzialmente invariato e continua a poggiarsi sul principio cardine della convenzione del 1990, ovvero sul fatto che gli stati membri abbiano un livello di protezione del richiedente asilo omogeneo, e questo fatto non corrisponde al vero.

Basti pensare infatti alla sentenza del 2011 "(MSS vs Belgium and Greece)"<sup>60</sup>, dove il Belgio venne condannato per aver trasferito un richiedente asilo in Grecia dalla Corte europea dei diritti umani in quanto le condizioni vennero definite come "inumane".

L'inefficienza complessiva del sistema è d'altronde presente in numerosi documenti della Commissione stessa e in numerosi studi redatti in occasione dei

---

<sup>60</sup> ECHR (2011) CASE OF M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09

lavori preparatori di una riforma del regolamento<sup>61</sup>, denominata in maniera informale come “Dublino IV”.

Chiaramente la crisi migratoria ha acuito le problematiche già esistenti ed è servito, se si vuole trovare un'eccezione positiva alla drammatica situazione, come acceleratore dei processi già precedentemente in atto verso un sviluppo del sistema comune di asilo e dunque su una proposta di riforma del regolamento stesso a distanza di soli tre anni dall'ultima modifica (tra le altre due vi è un lasso temporale superiore ai dieci anni), ma la dinamica intergovernativa su cui si è sempre basata l'approvazione delle riforme ha svolto da deterrente per una effettiva spinta sovranazionale, la quale certamente permetterebbe perlomeno coercitivamente, un effettivo rispetto del principio di responsabilità.

Le ragioni dell'inefficienza del sistema sono numerose e le conseguenze sono certo, lesive del sistema di *governance* degli Stati membri nella gestione delle politiche migratorie, ma soprattutto inique e di dubbia compatibilità con il rispetto delle convenzioni fondamentali sul rispetto dei diritti umani e sul trattamento dei rifugiati, i quali più volte, basti pensare al riferimento dell'*asylum shopping* ove vengono visti alla stregua di consumatori che scelgono un prodotto, sono percepiti come un numero e un onere non gradito dallo stato, invece di essere visti come persone che scappano da guerre, conflitti etnici, situazioni dove la loro vita è costantemente in pericolo.

L'inefficienza del sistema è dunque multifattoriale, e nonostante le numerose evidenze non si è ancora raggiunta una soluzione allo stallo negoziale nel quale si trova tutt'ora la proposta di riforma, approvata con una maggioranza storica in Parlamento ma bocciata momentaneamente dalla politica difensiva degli stati membri in Consiglio.

I recenti sviluppi internazionali, protagonista dei quali è principalmente l'Italia sono l'indicatore immediatamente visibile del malfunzionamento del sistema, quale ad esempio la recente vicenda sulla nave Aquarius, la quale ha provocato una forte mobilitazione contraria delle organizzazioni di società civile europee.

---

<sup>61</sup> V. tra gli altri: Commissione Europea (2016), *Riformare il sistema europeo comune d'asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, COM(2016) 197 final.; Commissione Europea(2016), *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation*, DG migration and home affairs, 18 marzo 2016.

Nel frattempo, l'onere collegato alla mancata collaborazione e di regole ben precise su a chi spetti la presa in carico , ancora una volta, è stato pagato sulla pelle dei richiedenti protezione internazionale, i quali si trovano in una situazione di incertezza sul loro futuro, elemento che si ripeterà poi anche sul suolo nazionale, ove prevale una situazione di stallo nelle more del processo di riconoscimento, il quale prevede dei tempi di attesa troppo lunghi per la determinazione della richiesta.

A livello europeo le sfide imposte da un lato dalla crisi di Dublino e dall'altro, in stretta correlazione, dalla crisi di Schengen, hanno mostrato la mancata capacità di *problem solving* dell'Unione Europea, nonché hanno incoraggiato un'elevata politicizzazione delle forze euroscettiche all'interno dell'Unione<sup>62</sup>.

Il sistema Dublino, d'altronde, non ha funzionato a dovere neanche nei periodi di relativa calma già prima che la crisi imperversasse, successivamente al 2015 però il sistema è definitivamente collassato, rivelandone apertamente le criticità.

Le problematiche principali relative a Dublino sono inerenti a un capovolgimento nella prassi della gerarchia pensata dal legislatore europeo, la quale afferma nel capo III del regolamento del 2013 come prevalenti l'interesse superiore del minore, il rispetto della vita familiare, il rilascio di titoli di soggiorno e visti e solo infine, in assenza di altri legami, il paese in cui tale gerarchia dovrebbe essere applicata per ordine.

Invece la prassi ha dimostrato che il criterio prevalente utilizzato dagli Stati è stato quello di *primo paese d'ingresso*, il quale era stato concepito come criterio residuale ma che poi è risultato essere il principale elemento di discriminazione per l'esame delle richieste.

L'utilizzo primario del criterio di primo ingresso ha avuto particolare incidenza, come già affermato, sulle capacità recettive degli stati che si trovano geograficamente svantaggiate trovandosi ai confini esterni dell'Unione.

L'onere, considerato insostenibile, ha provocato una spirale negativa sui sistemi di asilo nazionali i quali si sono trovati impreparati di fronte all'obbligo non solo di registrazione e prima assistenza, ma anche, inevitabilmente, di una successiva

---

<sup>62</sup> Tanja A. Börzel T.A., Risse, T. (2018) From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, *Journal of European Public Policy*, 25,1, p.85

accoglienza di lungo periodo.

La prassi utilizzata non è iniqua solamente per gli stati che si trovano in una condizione di eccessivo carico di richieste, ma anche per i richiedenti asilo, i quali, in quanto esseri umani con una storia e un vissuto, si trovano nella situazione in cui non hanno opportunità di scelta su quale paese poter richiedere protezione, di conseguenza le possibilità di integrazione nello stato in cui ricevono asilo, scendono drasticamente.<sup>63</sup>

Il principio di unità familiare inoltre, come definito negli articoli 8-11, sono utilizzati con scarsa frequenza dagli Stati membri, i quali hanno riportato grandi difficoltà nell'applicazione di uno dei criteri chiave per la determinazione secondo Dublino.

La difficoltà è riconducibile alla ristrettezza nella terminologia adottata nel regolamento Dublino III, secondo il quale si intende per familiare il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile, mentre non vengono prese in considerazione i fratelli o sorelle del richiedente asilo<sup>64</sup>, ancora più ristretto se si pensa che il legame doveva sussistere nel paese di origine, non considerando che durante il lungo viaggio che molte persone affrontano per entrare in Europa, possano aver instaurato dei legami significativi per l'integrazione al di fuori del paese di origine.

Secondo report di ONG e avvocati operanti nei singoli stati, infine, non vi è la capacità sufficiente nel tracciare i legami familiari, inoltre la procedura richiede molto tempo e il più delle volte non viene portata a termine.<sup>65</sup>

Questo incentiva i movimenti secondari dei richiedenti asilo i quali hanno come priorità al momento il ricongiungimento con i loro familiari.

Senza entrare nelle specificità tecniche dettagliate sui criteri definiti nel capo III, è sufficiente notare, per cogliere il mancato funzionamento, il fatto che, utilizzando il criterio di primo ingresso come principale, spetta poi agli stati membri compiere

Commentato [1]: Dublin cases corte EDU.

<sup>63</sup> Di Filippo, M. (2018). *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, p.17

<sup>64</sup> Solo per i minori viene ampliata la nozione di familiari, includendo inoltre la possibilità di presa in carico da un adulto responsabile nel caso di minori non accompagnati. La ratio prevalente sulla tutela dei minori è descritta

<sup>65</sup> Commissione Europea(2016), *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation*, DG migration and home affairs, 18 marzo 2016. p.19

i necessari trasferimenti verso lo stato membro considerato competente, ovvero quello che ha permesso e registrato attraverso il sistema EURODAC l'ingresso nel paese del richiedente protezione internazionale.

**Commentato [2]:** Un corretto utilizzo di Eurodac faciliterebbe ma nemmeno quello.

Per trasferimento si intende la richiesta da parte di uno stato membro verso un altro di prendere in carico un richiedente protezione internazionale, in quanto si ritiene che la responsabilità, secondo il criterio gerarchico, spetti a tale Stato membro.

Il trend emerso da quando la Convenzione ha iniziato a produrre i suoi effetti è sempre stato insoddisfacente: a fronte di un determinato numero di richieste di presa in carico, le risposte affermative sono sempre state in numero nettamente inferiore rispetto alle prime.

Secondo dati elaborati dall'ECRE<sup>66</sup>, i trasferimenti (richieste di presa in carico rispetto agli effettivi trasferimenti compiuti) sono lontani dall'essere effettuati con successo.

| Rate of outgoing Dublin transfers per requests: 2016-2017 |          |           |       |          |           |       |
|---|----------|-----------|-------|----------|-----------|-------|
| *   | 2016     |           |       | 2017     |           |       |
|   | Requests | Transfers | Rate  | Requests | Transfers | Rate  |
| DE  | 55,690   | 3,968     | 7.1%  | 64,267   | 7,102     | 11%   |
| AT  | 21,293   | 2,582     | 12.1% | 10,490   | 3,760     | 35.8% |
| GR  | 4,886    | 946       | 19.3% | 9,784    | 4,268     | 43.6% |
| CH  | 15,203   | 3,750     | 24.6% | 8,370    | 2,297     | 27.4% |
| BG  | 134      | 16        | 12%   | 162      | 86        | 53.1% |
| CY  | 157      | 62        | 39.4% | 118      | 12        | 10.2% |
| HU  | 5,619    | 213       | 3.8%  | 896      | 220       | 24.5% |
| PL  | 180      | 82        | 45.5% | 165      | 16        | 9.7%  |
| MT  | 120      | 12        | 10%   | 430      | 17        | 4%    |
| HR  | 57       | 12        | 21%   | 123      | 8         | 6.5%  |
| ES  | 10       | 2         | 20%   | 11       | 2         | 18.2% |

Figura 2.1 Totale trasferimenti Dublino 2016-2017

Fonte: ECRE (2018): *The Dublin system in 2017 Overview of developments from selected European Countries*, p.3

<sup>66</sup> ECRE (2018): *The Dublin system in 2017 Overview of developments from selected European Countries*

Infatti come si può notare nella seguente tabella riportante il totale di trasferimenti Dublino nel periodo 2016-2017, la Germania è capolista, a fronte di 64.267 richieste di presa in carico, ne ha effettuato solamente l'11% ma comunque un numero significativamente maggiore rispetto agli altri paesi che hanno ricevuto un numero inferiore di domande di protezione internazionale.

Difatti altri paesi, quali la Croazia, Malta e la Spagna hanno numeri decisamente minori e di conseguenza minori trasferimenti da compiere verso i paesi di primo ingresso e, nonostante il numero esiguo, il tasso di rimpatri effettivi rimane a un livello ben lontano dall'essere effettivo.

Il mancato trasferimento risiede nell'incapacità tra governi di scambiarsi informazioni sia con il sistema innovativo *Dublino*<sup>67</sup>, sia attraverso un uso corretto di Eurodac.

Infatti, come definito dalla Commissione stessa, le procedure di presa in carico e ripresa in carico impiegano il doppio del tempo necessario e che le procedure di presa in carico, le quali trasferiscono in un altro stato membro secondo criteri che vanno oltre il semplice ingresso irregolare ma seguono criteri che dovrebbero essere prevalenti, risultano essere meno dell'1 % del totale.

Questo dato implica che il 99% delle richieste vengono esaminate nel primo paese d'ingresso (generalmente irregolare), e che il numero di richieste di ripresa in carico è molto più elevato di quelle di presa in carico.

La problematica relativa ai trasferimenti è stata più volte contestata anche in seguito a pronunce della Corte Europea dei Diritti Umani, dove vennero condannati quegli Stati membri che non avevano effettuato le verifiche necessarie prima di procedere a trasferimenti, in esecuzione di Dubino, verso l'Italia e la Grecia, in violazione dell'art.3 della Convenzione<sup>68</sup>.

Difatti, ulteriore elemento che andrebbe discusso in sede di trasferimenti riguarda appunto la protezione definita nell'art.3 comma 2, secondo la quale è proibito il trasferimento verso un paese che mostri carenze sistematiche nel sistema di asilo, questo, tuttavia, non risolve il problema di chi si trova già in tali paesi e non ha

---

<sup>67</sup> rete elettronica di canali di trasmissione sicuri tra le autorità nazionali competenti per le domande di asilo.

<sup>68</sup> I cosiddetti Dublin Cases: reperibili su:  
[https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Dublin\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf)

accesso il più delle volte a una procedura equa.

Di particolare rilievo, risulta essere infine la disomogeneità nelle misure detentive utilizzate verso coloro che entrano illegalmente all'interno dell'Unione, nonché la detenzione dei richiedenti asilo in attesa di trasferimenti secondo il sistema Dublino.

Si registra infatti che solo nel 2016, nonostante numerose condanne della comunità internazionale, 123,987 richiedenti asilo sono stati soggetti a misure detentive all'interno del territorio europeo<sup>69</sup>, in quanto più volte sono risultate non conformi con le disposizioni della convenzione di Ginevra, con la carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>70</sup> e con la CEDU.

Secondo l'articolo 31 della convenzione di Ginevra: *"a person should not be held in detention for the sole reason that he or she is seeking international protection"*<sup>71</sup>, inoltre nella sezione V del regolamento in vigore vengono delineate le modalità di trattenimento ai fini del trasferimento Dublino, il quale deve essere proporzionale e non superare il mese di tempo.

Ancora una volta, le disposizioni non sono state rispettate dagli Stati membri, quali l'Austria, dove per gli adulti il periodo detentivo va dai quattro ai sei mesi, altri giustificano il meccanismo detentivo il suo prolungamento, il più delle volte automatico, tramite l'utilizzo il più delle volte arbitrario dell'articolo 28 comma 2, che recita: *"Ove sussista un rischio notevole di fuga, gli Stati membri possono trattenere l'interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento a norma del presente regolamento..."*<sup>72</sup>

Esempio di particolare rilievo è, nuovamente, l'Ungheria di Orban, la quale non si è conformata nella pratica ai miglioramenti sviluppati nel 2013 con le riforme prima citate.

In completa violazione delle principali convenzioni comuni in materia di dignità

---

<sup>69</sup> .Walter-Franke M.( 2017), *Asylum detention in Europe: tate of play and ways forward*, Jacque Delors institute Berlin, Berlino p.1

<sup>70</sup> La carta di Nizza, in seguito all'entrata in vigore del trattato di lisbona ha lo stesso valore giuridico dei trattati, considerati fonte primaria all'interno dell'UE.

<sup>71</sup> *Convenzione relativa allo status dei Rifugiati*, Ginevra 28 luglio 1951, art.31

<sup>72</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), titolo V

umana, sono molti i casi riportati di richiedenti asilo trasferiti nelle zone di transito con la Serbia, compresi minori, in condizioni più volte definite come disumane.

Difatti, secondo lo *Human Rights Watch*, recentemente nelle zone di confine Serbo-Ungarico vi sono stati casi di violenza fisica e come riportato nell'ultimo rapporto pubblicato, vi sarebbero dei casi in cui i richiedenti asilo sono stati affamati dalle autorità, in condizioni di sovraffollamento e violazione dei diritti umani fondamentali.

Tale comportamento è in linea con la campagna politica del primo ministro ungherese, il quale ha in più riprese perpetrato una politica ostile verso l'immigrazione, nonché verso le organizzazioni di società civile che si adoperano per svolgere aiuti umanitari.<sup>73</sup>

## 2.2 Il rispetto del principio di solidarietà

La base legale del regolamento di Dublino è il principio sancito all'interno dell'art.80 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il quale recita: “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>74</sup>, nonché l'art.78 p.2 precedentemente citato.

Quest'ultimo, se correttamente utilizzato in una sua logica proattiva, permetterebbe la creazione di schemi ri-allocaativi per diminuire l'onere di paesi geograficamente svantaggiati dal regolamento, ma la prassi evidenzia un andamento opposto, evidenziato sin dal fallimento della riallocazione di luglio e di settembre 2015 tra Italia e Grecia.

In base a tali decisioni del Consiglio<sup>75</sup>, in ossequio a tale principio, venne previsto una deroga del regolamento Dublino, unica fino ad oggi, secondo la quale dovranno essere ricollocati un totale di 160.000 richiedenti protezione internazionale

---

<sup>73</sup> Human Rights Watch (2018)*Hungary: Asylum seekers denied food* in Human Rights Watch (Brussels: HRW)

<sup>74</sup> Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>75</sup> Decisione del consiglio UE n. 2015/1523 e n.2015/1601

dall'Italia e dalla Grecia<sup>76</sup>, gravati da un onere eccessivo per la loro condizione geografica di primi paesi di arrivo.

I richiedenti asilo secondo questo sistema dovevano appartenere a una nazionalità, secondo dati Eurostat, per la quale vi fosse il riconoscimento della protezione almeno il 75% delle volte, dunque principalmente iracheni, eritrei e siriani, discriminando il resto dei richiedenti protezione internazionale che si, potevano appartenere a una nazionalità in questo senso "svantaggiata" ma che avrebbero potuto godere di un sistema di accoglienza diverso da quello Italiano e Greco, in evidente crisi data la ingente mole di arrivi.

Nonostante appaia corretta la necessità di compiere un discrimine per non ricollocare richiedenti che poi sarebbero probabilmente oggetti al rimpatrio, ma l'elemento che già pare contraddittorio di una vera e propria solidarietà è il fatto che, all'interno dei territori italiani e greci, rientrano all'interno delle *short list* solamente una percentuale minoritaria dei 160.000, inoltre verrebbero in questo modo lasciati nel territorio i cosiddetti "casi difficili", ovvero coloro che necessitano maggior impegno e accuratezza per essere determinati beneficiari o no. Alla prova dei fatti, questo meccanismo puramente di stampo intergovernativo basato principalmente sulla volontarietà degli stati membri e sulla capacità collaborativa è risultato un fallimento totale, nonostante per ogni persona ricollocata lo stato ricevente avrebbe ricevuto una cifra forfettaria di 6.000 dall'Unione Europea stessa.

Il piano di ricollocazione infatti, che sarebbe dovuto essere di durata biennale dal settembre 2015, ha avuto numeri sintomo di un sistema che non riceve la necessaria collaborazione, come definito nella quindicesima relazione della commissione europea sulla ricollocazione e il reinsediamento.<sup>77</sup>

La proposta della Commissione trovò il dissenso di paesi tra i quali Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria, quest'ultima inserita in un primo momento all'interno dei beneficiari poi esclusa, data la riluttanza della stessa nell'accettare

---

<sup>76</sup>A tale cifra è stata sottratta la quota di 54.000 siriani da re-insediare nell'Unione in seguito all'accordo UE-Turchia.

<sup>77</sup> Commissione Europea (2017) *Quindicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento* COM(2017) 465 final del 6 settembre 2017

tale sistema in segno di contestazione.

Inoltre, la Slovacchia e l'Ungheria sono protagonisti di un ricorso di annullamento fronte alla Corte di Giustizia Europea basandosi prevalentemente su motivi procedurali, al quale la corte ha risposto rigettando *in toto* i motivi di impugnazione, ribadendo il principio di solidarietà come perno del meccanismo di ricollocazione.<sup>78</sup>

La mancata solidarietà potrebbe essere ricondotta , dato il focus sulla forte unilateralità delle decisioni a scapito di un'ottica comune e solidale, secondo l'approccio del intergovernativismo liberale elaborato da Moracksvik, ovvero un sistema in cui all'interno dell'UE gli stati agiscono in quanto attori razionali e in continua negoziazione all'interno di una situazione di stretta interdipendenza, negoziazione d'altronde facilitata in un'ottica realista dalle stesse istituzioni sovranazionali europee<sup>79</sup>.

Secondo quest'approccio gli stati si trovano in una posizione asimmetrica in relazione all'impatto della crisi, infatti come già affermato vi sono stati che, facenti parte della frontiera esterna Schengen, hanno maggiori necessità di negoziare proposte di riforma e miglioramenti con benefici chiaramente ascrivibili *in primis* a chi si trova in una situazione di necessità di aiuti esterni , mentre altri, specularmente, in un'ottica di totale mancanza di solidarietà hanno preferito mantenere lo *status quo* prevalente.

Tale status quo è quello avallato dai precedenti regolamenti, ovvero, eccessivo onere per alcuni stati e scarsa collaborazione tra le istituzioni dell'Unione.

Questo non ha permesso affrontare le sfide complesse legate alla crisi migratoria come sono state affrontate per quanto riguarda invece la crisi finanziaria dell'euro, dove il "noi" e la cooperazione a scapito delle realtà singole, sempre all'interno di una cornice di interdipendenza che lega tutti i paesi dell'eurozona, ha prevalso sui singoli interessi nazionali.<sup>80</sup> Il principio di solidarietà d'altronde è sempre stato

---

<sup>78</sup>Favilli,C. (2018) *La politica dell'Unione Europea in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli stati membri*, p.376

<sup>79</sup> Moracksvik A. (1993) "*Preference and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*", *Journal of Common Market Studies*, , 31, 4 pp.473-524.

<sup>80</sup> Biermann, F., Guérin, N., Jagdhuber, S., Rittberger, B. & Weiss M. (2017) *Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*, *Journal of European Public Policy*

ricercato da istituzioni di stampo sovranazionale quali la Commissione e il Parlamento Europeo, il quale, sin da prima dell'inizio della crisi migratoria, durante la revisione intermedia del programma di Stoccolma, “deplora profondamente il fatto che i principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, sanciti all'articolo 80 del TFUE, non si siano tradotti in realtà...”<sup>81</sup>.

Il problema centrale del CEAS è la mancata armonizzazione delle politiche sull'asilo tra gli Stati membri, infatti, se alcuni paesi hanno un sistema di accoglienza migliore, naturalmente legato a condizioni socioeconomiche più agevoli, è logico pensare che questi risultino più attraenti per i richiedenti asilo, con un conseguente incentivo ai movimenti secondari.

Lo stesso ragionamento può essere messo in pratica per le direttive riformate in seguito al piano strategico sull'asilo del 2008, il quale traccia una *road map* per la riforma attraverso delle norme più elastiche e adatte alle situazioni concrete nell'Unione.

E' comprensibile che all'interno di una realtà a geometria variabile quale quella europea, vi siano delle disomogeneità strutturali, ciò nonostante tale problema di fondo non dovrebbe prescindere dalla possibilità, per lo meno, di condividere una legislazione comune.

Infatti, essendo il *focus* incentrato sul futuro di esseri umani, con una particolare attenzione e priorità alle categorie vulnerabili, risulterebbe necessario, affinché il sistema di Dublino funzioni, debellare le asimmetrie esistenti in materia tra paesi, anche se tale percorso alla luce della crisi migratoria e le posizioni dei governi pare alquanto utopistico<sup>82</sup>.

### **2.3. La proposta in Commissione**

---

<sup>81</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2014 sulla revisione intermedia del programma di Stoccolma (2013/2024(INI)), punto 94

<sup>82</sup> Favilli, C.(2017), *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in Savino M. (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea*,(Napoli: Editoriale Scientifica) p.301

Come noto, la Commissione ha presentato il 4 maggio 2016<sup>83</sup> una proposta che riformi il precedente regolamento Dublino del 2013.

La proposta della Commissione, in particolare della direzione generale competente<sup>84</sup>, è parte di un più ampio intervento riformatorio, quale la proposta per rafforzare il sistema Eurodac, la trasformazione dell'EASO in una agenzia europea, nonché una successiva riforma delle direttive procedure, qualifica e accoglienza per una maggiore convergenza dei sistemi di asilo. La proposta nasce in seguito a un documento della Commissione stessa del 6 aprile 2016<sup>85</sup> nel quale vennero proposte due opzioni, una incisiva che comporterebbe lo stravolgimento della base di Dublino e un'altra che invece manterrebbe lo *status quo* attraverso un meccanismo correttivo in casi di afflussi massicci.

La prima proposta, d'altronde la più audace, consisterebbe in un nuovo sistema di ripartizione delle domande di asilo nell'UE basato su una chiave di distribuzione automatica dei richiedenti asilo tra gli stati membri.

**Commentato [3]:** stessa poi reintrodotta nel parlamento Europeo

In questo modo, come affermato nel documento della Commissione<sup>86</sup> "...la determinazione della competenza non sarebbe più collegata principalmente allo Stato membro in cui viene presentata la prima domanda o in cui l'immigrato entra irregolarmente; la competenza sarebbe invece determinata innanzitutto sulla base di una chiave di distribuzione che rifletta le dimensioni, la ricchezza e le capacità di assorbimento degli Stati membri ..."

Tale approccio, aggiunge poi, non inficerebbe con i criteri gerarchici prevalenti sulla tutela dei minori e sull'unità familiare quali criteri principali, i quali comporterebbero una detrazione del contingente assegnato allo stato.

Invero, nonostante sia immediatamente percepibile il potenziale beneficio dell'implementazione di questa proposta, la Commissione ha poi optato per la prima opzione, ovvero per ciò che viene comunemente chiamato in più elaborati<sup>87</sup> come

<sup>83</sup> Bruxelles, 4 maggio 2016, COM(2016) 270 final

<sup>84</sup> Direzione Generale migrazione e affari interni

<sup>85</sup> Commissione Europea (2016), Bruxelles, *riformare il sistema europeo comune d'asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, COM(2016) 197 final p.8

<sup>86</sup> Ibidem

<sup>87</sup> V.tra gli altri, Favilli C.(2018),*La politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli stati membri*, in "Quaderni costituzionali", Bologna, Il mulino; Maiani, F. *The reform of the Dublin III regulation*, *European Parliament*, 28 Giugno, [www.euparl.eu](http://www.euparl.eu), pp. 53-56

“*Dublin plus*”.

Quest’ultimo lascia invariato il criterio di primo ingresso e prende spunto dal meccanismo di ricollocazione in situazione di crisi proposto dalla Commissione nel settembre 2015.

Secondo l’opzione *Dublin plus*, avverrebbe addirittura un rafforzamento dei criteri già prevalenti nei passati regolamenti Dublino, ove viene affermato con maggiore incisività il principio secondo il quale un solo Stato membro è responsabile e suddetto Stato membro sarà responsabile obbligatoriamente della registrazione, dell’accoglienza e dell’integrazione, con il fine di limitare i movimenti secondari e porre maggiore chiarezza nell’espletamento delle procedure. Il cambiamento rispetto alla legislazione precedente risiede nel fatto che la scadenza dei termini<sup>88</sup> non presuppone più la cessazione della competenza dello stato membro, affermando infatti che una volta che il richiedente asilo ha compiuto l’ingresso solo quest’ultimo sarà competente, in ragione del fatto che il criterio in vigore abbia favorito in precedenza l’elusione delle norme da parte degli Stati per non dover gestire la procedura e trasferirla a un altro stato membro.

Tale irrigidimento viene compensato poi con un meccanismo correttivo di assegnazione, secondo il quale dovrebbe essere garantita un’equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

Ad ogni stato, viene dunque affidato un numero massimo di richieste da poter compiere in base al PIL totale e alla popolazione complessiva nazionale.

Quando il numero di domande di protezione internazionale per cui uno Stato membro è competente supera il 150% della cifra individuata come *benchmark*, scatta il meccanismo correttivo<sup>89</sup>.

La Commissione, la quale ha il compito prevalente di aggregare la domanda politica in quanto istituzione genuinamente sovranazionale<sup>90</sup>, non ha rappresentato ,

---

<sup>88</sup> Per termini si intende il fatto che con il precedente regolamento 2013/604 la competenza dello stato membro cessava superati i 12 mesi di ingresso irregolare del richiedente asilo definiti nell’art.13, nonché quelli relativi al numero di mesi in cui un richiedente asilo abbia soggiornato.

<sup>89</sup> Il meccanismo correttivo viene gestito tramite un programma centralizzato gestito dall’Agenzia EU-Lisa che registra continuamente il numero di richiedenti protezione in ciascun paese. La soglia per ogni stato verrà gestita dalla nuova Agenzia di sostegno per l’asilo, attraverso l’utilizzo di dati Eurostat.

<sup>90</sup> Mascia M.(2016), “*Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie istituzioni attori*”, (Bari: cacucci editore) p.59

all'interno del sistema di consultazione orizzontale, le posizioni sia del Comitato delle Regioni (Cdr) sia del Comitato Economico Sociale Europeo (Cese), quali i due principali comitati consultivi dell'Unione Europea.

Nonostante manchino di un potere formale di voto sulle proposte, i comitati consultivi hanno il principale ruolo di emettere pareri non vincolanti verso le principali istituzioni Europee, principalmente verso le istituzioni decisionali quali Consiglio e Parlamento.

Tale facoltà permette loro il pieno accesso al processo decisionale ma allo stesso tempo, la non vincolarietà dei pareri rende questi ultimi marginali al momento dell'output decisionale.

La marginalità in questo caso è facilmente individuabile nella discrepanza tra le posizioni adottate dalla Commissione e le raccomandazioni dei *committees*.

Il comitato delle Regioni, appunto: “ritiene l'approccio adottato dalla Commissione nella proposta di riforma del regolamento di Dublino insufficiente secondo tale approccio le criticità del sistema sono dovute a crisi straordinarie, affrontabili con l'introduzione, da un lato, di correttivi e, dall'altro, di misure di rafforzamento del criterio fondamentale..”<sup>91</sup>

Affermando successivamente che, come poi sarà ripreso nelle posizioni del Parlamento, il problema è di carattere strutturale.

Ulteriori novità nella proposta meritano invece una nota positiva, quale ad esempio l'allargamento della definizione di familiari e, congiuntamente con il miglioramento del sistema Eurodac, viene proposta una diminuzione di età adatta per la registrazione delle impronte per i minori, permettendo in questo modo un maggiore controllo, tutela e rintracciabilità negli spostamenti.

Infine, l'approccio aggressivo verso i movimenti secondari pare essere giustificato dalla classica strategia del “bastone e della carota” piuttosto che nella ricerca di una maggiore collaborazione con il richiedente asilo.

L'opinione del Comitato Economico Sociale, creato in seguito al trattato di Roma e fondamentale all'interno della pratica del dialogo sociale, segue certamente quanto affermato dal Comitato delle Regioni.

---

<sup>91</sup> Comitato delle Regioni (2017), *parere sulla proposta di riforma del regolamento di Dublino*

Nel parere sulla riforma del CEAS<sup>92</sup> afferma che la quota del 150% è una soglia decisamente troppo elevata, e che essa: "...può compromettere le condizioni di accoglienza e procedurali cui fanno fronte i richiedenti protezione internazionale già presenti nello Stato in cui il suddetto numero sia raggiunto."<sup>93</sup>

Infine, ulteriore elemento che rileva non poche perplessità, rilevato da entrambi i comitati, è presente nell'art.35 della proposta.

Secondo quest'ultimo lo Stato membro responsabile può sollevarsi dalla responsabilità di prendere in carico il richiedente asilo attraverso il pagamento di 250 mila euro, il quale dovrebbe, nell'ottica della Commissione, disincentivare la pratica di alcuni paesi nel non ottemperare agli obblighi di Dublino.

Su questo punto la problematica è duplice, da un lato questo vincolo monetario pone un prezzo su un principio che, come affermato in precedenza, si pone come ispiratore della riforma del CEAS e della sua stessa creazione, proponendo la corruzione di quello che deve essere invece raggiunto attraverso una genuina collaborazione Europea, non attraverso un meccanismo sanzionatorio.

D'altra parte, tralasciando la critica di principio, porre un prezzo per eludere la condivisione di responsabilità, seppure temporaneamente, crea distinzione tra paesi che possono permettersi di sostenere il costo, mentre altri, i quali tutt'ora risentono della crisi finanziaria e di un reddito nazionale inferiore, non possono avvalersi di tale facoltà.

#### **2.4 La risposta in Parlamento, il ruolo della commissione LIBE e la votazione in plenaria.**

In seguito alla procedura legislativa ordinaria, introdotta in seguito al Trattato di Lisbona con l'articolo 294 TFUE<sup>94</sup>, la proposta adottata dalla Commissione viene successivamente esaminata dapprima dalla commissione competente del Parlamento Europeo, in questo caso la commissione LIBE<sup>95</sup>, per poi essere

---

<sup>92</sup> Parere del Comitato Economico Sociale Europeo, sulla "riforma del sistema Europeo comune di asilo" del 19 Ottobre 2016, (SOC/543)

<sup>93</sup> Ivi, p.9

<sup>94</sup> E ancor prima con la procedura di co-decisione inserita nel Trattato di Maastricht

<sup>95</sup> Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni.

esaminata in prima lettura in seduta plenaria.

La possibilità di esame da parte del Parlamento in un ruolo paritario con il Consiglio è un ulteriore passo avanti nel processo virtuoso di integrazione sovranazionale. Infatti il Parlamento solo recentemente ha potuto svolgere un ruolo essenziale nel processo decisionale Europeo, se prima del trattato entrato in vigore nel 2009 quest'ultimo avesse un ruolo marginale quale struttura di rappresentanza dei cittadini UE con ruolo meramente consultivo, ora ha, tra gli altri, l'essenziale potere di veto sugli emendamenti o proposte del Consiglio al momento della ratifica<sup>96</sup>.

Nell'ottica proposta in questa tesi, il Parlamento Europeo ha un ruolo preponderante date le posizioni assunte non solo nella riforma in esame, ma anche nella prima fase di creazione del sistema europeo di Asilo.

Infatti secondo uno studio condotto sul ruolo delle principali istituzioni europee nel processo di integrazione sull'asilo<sup>97</sup>, il Parlamento ha sempre proposto per una maggiore armonizzazione delle principali direttive del CEAS ed ha assunto posizioni di apertura verso la tutela di migranti, inoltre *“the EP often defended positions that overlapped with refugee-friendly organizations such as the European Council on Refugees and Exiles (ECRE)”*<sup>98</sup>.

E' appunto su questa stessa linea che si è mossa la votazione della proposta rivisitata in Plenaria, raggiungendo una maggioranza storica di 390 voti a favore e 175 contrari (44 astenuti).

La proposta della Commissione è stata rivisitata parzialmente ma in maniera efficace, riportando il sistema Dublino verso posizioni maggiormente vicine alle richieste elaborate dagli stati promotori di una maggiore collaborazione.

La votazione in Plenaria a Strasburgo del 16 Novembre 2017, è frutto di un lungo lavoro di negoziato compiuto dalla commissione competente in dialogo con le altre istituzioni europee.

Secondo il report redatto da Cecilia Wikström<sup>99</sup>, punto di partenza della posizione

---

<sup>96</sup> Ripoll Servent A. (2014) *“he role of European Parliament in international negotiations after Lisbon*, journal of European Public policy, 21,4 p.573

<sup>97</sup> Ripoll Servent A.,Trauner F. (2014) *Do supranational EU institutions make a difference? EU Asylum Law before and after communitarization*, Journal of European Public policy, 21,8, pp 1142-1162

<sup>98</sup> *Ivi*, p.1148

<sup>99</sup> Relatrice della proposta della commissione LIBE.

del Parlamento, è stato svolto poi un lavoro di negoziazione con gli altri partiti europei e gruppi politici per poter giungere a un compromesso politico, ove ogni gruppo politico ha proposto una lista di emendamenti possibili.

Senza ripercorrere la lunga lista di emendamenti proposti in sede di negoziazione<sup>100</sup>, è opportuno notare quanto la posizione adottata poi a maggioranza abbia compiuto dei notevoli passi avanti verso il superamento del criterio di primo accesso.

Tra questi si può notare un avvicinamento alla prima proposta audace della commissione, o quantomeno un'attenuazione, ovvero un meccanismo allocativo permanente che non necessiti che lo stato si trovi in una situazione estrema come quella delineata nella proposta originaria.

Secondo questa nuova impostazione, come definita nella proposta di emendamento della relatrice Wikström risalente al 24 febbraio 2017, si è proposto l'abbassamento della soglia al 100%<sup>101</sup>, permettendo inoltre che il meccanismo prosegua fino a che si raggiunga il 75%, in maniera tale da lasciare respiro al paese reduce da un sovraccarico di richieste.

Inoltre, elemento che pare stravolgere il carattere sanzionatorio verso il richiedente asilo in ordine alla possibilità di dare a quest'ultimo un maggior ventaglio di scelta per quanto possibile, viene affermato dalla possibilità che quest'ultimo possa eleggere un paese tra quattro proposti, i quali presentano un numero minore di richiedenti rispetto alla soglia definita dal meccanismo correttivo.

Questo punto è cruciale se, seguendo quanto definito dai documenti preparatori della commissione<sup>102</sup>, la mancata collaborazione del richiedente asilo è una delle ragioni principali per cui sussistono i movimenti secondari.

Infatti l'esperienza insegna che *"... attempting to "allocate" persons without their consent, according to pre-determined criteria, is unworkable and comes at the*

---

<sup>100</sup> per un approfondimento V. Favilli C. (2018), *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri* in *"Quaderni costituzionali"*, a. XXXVIII, n. 2, giugno 2018

<sup>101</sup> Parlamento Europeo, Commissione Libe, Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o apolide(rifusione) (COM(2016)/270)-C8-0173/2016-2016/0133(COD)), Relatore: Cecilia Wikström del 24 Febbraio 2017

<sup>102</sup> Maiani, F(2016). "The reform of the Dublin III regulation, European Parliament", 28 Giugno, pp. 53-56,

*expense of ensuring effective and swift access to status determination*".<sup>103</sup>

La posizione del Parlamento in Plenaria, infine, "appare persino più ambiziosa del progetto di relazione Wilkstrom"<sup>104</sup>, infatti propone finalmente il superamento del criterio principale oggetto di critica tramite un sistema centralizzato e automatico come nella prima proposta della Commissione, aggiungendo inoltre che i costi che avranno gli stati membri che svolgeranno il maggior ruolo di *gatekeepers* (dunque i paesi con una maggiore pressione), potranno contare su un sostanzioso budget europeo, in maniera tale da poter affrontare la prima identificazione per poi compiere la redistribuzione successiva.

In conclusione, è indubbio che la posizione del Parlamento Europeo adottata in prima lettura sia significativamente proattiva verso un superamento dello *status quo*.

Il lavoro compiuto dalla relatrice e dai parlamentari all'interno del comitato, in seguito alla rilevazione di numerosi *Stakeholders* europei, è certamente uno sforzo consistente e considerevole nel tentare il raggiungimento di un approccio olistico in materia.

Ciò nonostante, in seguito alla natura burocratica della procedura legislativa e alla complicata *machinery* europea in tema decisionale, ove sono presenti molteplici interessi provenienti da più realtà europee che interagiscono con le istituzioni, appare di non facile previsione poter comprendere il futuro della riforma, la quale, oggi più che mai, è essenziale portare a termine.

## **2.5 La risposta in Consiglio: fattori ostativi al superamento dello status quo e la risposta degli Stati membri**

Se da una lato la posizione del Parlamento Europeo è parsa chiara tramite una maggioranza significativa, il vero tavolo in cui si decideranno le sorti della proposta di Riforma, risiederà nella capacità del Consiglio dell'Unione Europea nel riuscire a calibrare e trovare una soluzione soddisfacente tra le diverse aspirazioni degli

---

<sup>103</sup> Ibidem , p.61

<sup>104</sup> Favilli C. (2018), "La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri" in "Quaderni costituzionali", 1, 2018, p.35

Stati membri.

Se sino ad ora sono stati fatti riferimento a istituzioni che, per la loro stessa composizione, sono definibili come *sovranazionali*, il Consiglio è senza ombra di dubbio rappresentante di una pura dinamica *intergovernativa*, all'interno della quale prevaricano le singole volontà e aspirazioni degli Stati europei.

Il Consiglio è, richiamando il funzionamento della procedura legislativa ordinaria, l'organo all'interno del quale fino a prima dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, "ha esercitato quasi monopolisticamente il potere legislativo, in maniera tale da assicurare in questo modo la piena rappresentanza degli stati membri"<sup>105</sup>.

All'interno del dialogo tra Parlamento e Consiglio, i due poli sono soliti rappresentare posizioni contrastanti, soprattutto per quanto riguarda tematiche che incidono maggiormente sulla sovranità dei singoli stati, e in maniera ancora più incisiva all'interno della tematica sull'asilo.

Su questo punto è interessante notare il comportamento del legislatore nell'iter di modifica riguardante il CEAS, come affermato nello studio di Servent e Trauner<sup>106</sup>, ove inizialmente il Parlamento da una parte proponeva proposte di matrice liberale *refugee-friendly* e in direzione di una maggiore integrazione sovranazionale, dall'altra il Consiglio, "insisteva nel diminuire i diritti fondamentali del migrante e ad assicurare una maggiore flessibilità agli stati, mentre in seguito all'Empowerment delle istituzioni sovranazionali si è notato un miglioramento e una maggiore convergenza delle posizioni, che, è necessario chiarire, sono ben lontane dal trovare un punto di incontro soddisfacente"<sup>107</sup>.

La rigidità delle posizioni del Consiglio sono state altresì affievolite in seguito all'introduzione del meccanismo della maggioranza qualificata (MQ), la quale è presente per la maggior parte delle decisioni del Consiglio con un meccanismo, definito "doppia maggioranza", descritto nel trattato di Lisbona, ove è sufficiente il

---

<sup>105</sup> M.Mascia(2016), *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie istituzioni attori*, (Bari Cacucci Editore), p.56

<sup>106</sup> Ripoll Servent A.,Trauner F. (2014) "Do supranational EU institutions make a difference? EU Asylum Law before and after communitarization", *Journal of European Public policy*, 21,8, pp 1142-1162

<sup>107</sup> Ripoll Servent A.,Trauner F. (2014) "Do supranational EU institutions make a difference? EU Asylum Law before and after communitarization", *Journal of European Public policy*, 21,8, pp 1142-1162 , p.1153

55% degli stati rappresentativo almeno del 65% della popolazione.

In seguito all'introduzione di quest'ultima è possibile ora superare il dissenso di una parte degli Stati Membri.

Ancor prima dell'avvio dei negoziati sulla proposta di Dublino, in Consiglio vi furono titubanze riguardo il meccanismo di ricollocazione temporaneo tra Italia e Grecia, infatti come affermato in un primo documento risalente al 15 Ottobre 2015<sup>108</sup>, la posizione delle delegazioni in Consiglio non fu coesa, infatti, nonostante si trattasse di un meccanismo temporaneo, alcune delegazioni preferirono aspettare la fine dell'esperimento "solidale" di durata biennale prima di prendere alcuna decisione sulla riforma come già era presente nei lavori preparatori della Commissione.

Infatti, al momento della presa di posizione della Commissione, il Consiglio non aveva adottato una posizione chiara in merito, tantomeno in seguito alla proposta elaborata in Commissione Libe di cui si è parlato precedentemente.

Lo stesso Donald Tusk, presidente del Consiglio dell'Unione Europea, appartenente a uno dei paesi Visegrad, afferma: *"I don't see any special future for this project, but it's important to find an understanding that does not separate Poland and other Visegrad group countries from the rest of Europe."*<sup>109</sup>

Si fa notare che il Consiglio, alla pari del Consiglio Europeo, è appannaggio delle volontà particolari nazionali, data la sua composizione, ove sono presenti i ministri dei paesi di ciascun Stato, successivamente divisi all'interno del Consiglio per tematica.

In seguito a questa formazione, risulta chiaro che gli *outcomes* politici sono dettati dalla capacità di negoziazione tra i vari paesi e dalle coalizioni che si possono formare all'interno del Consiglio.

La tematica asilo è opportuno ricordare inoltre, venne inserita all'interno del metodo Comunitario solo in seguito al trattato di Amsterdam del 1997, prima presente nel terzo pilastro, ad oggi non è più singola prerogativa degli Stati membri

---

<sup>108</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Note from the presidency to the Council* del 5 Ottobre 2015, Bruxelles; Reperibile su: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12557-2015-INIT/en/pdf>

<sup>109</sup> Euobserver, "Tusk: *Eu migrants "quotas" have no future*, 19 Ottobre 2017, Bruxelles; Reperibile su: <https://euobserver.com/migration/139534>

i quali però, devono tener conto della posizione delle istituzioni sovranazionali europei.

In seguito a questa breve introduzione, si ritiene opportuno dunque procedere con un *focus* relativo alle posizioni degli stati membri in Consiglio e Consiglio Europeo, in maniera tale da comprendere l'incertezza sul futuro di una riforma efficace

Riprendendo il lavoro compiuto da Zaun<sup>110</sup> sulle preferenze nazionali dei singoli stati riguardo il meccanismo di quote automatico, ove, traendo spunto ancora una volta dall'approccio dell' Intergovernativismo Liberale di Moracksvik vi è una discreta asimmetria per quanto riguarda il potere negoziale delle coalizioni formatesi tra gli stati membri, ove alcuni hanno una posizione negoziale più forte rispetto che altri<sup>111</sup>.

Da un lato vi sono i paesi che appoggiano il sistema del *burden-sharing*, tra questi vi sono certamente Italia e Grecia, data la forte pressione sugli *hotspot* di entrambi i paesi, assieme a Germania, Austria e Svezia, quali principali stati per numero di richieste.

Dall'altro è presente, tra gli altri ,il gruppo Visegrad, al quale viene richiesto una maggiore condivisione di responsabilità, ove però al potere sono presenti partiti di estrema destra, come Fidesz in Ungheria e il partito nazionale Slovacco.

L'incedere di movimenti di estrema destra e populistici d'altronde non ha colpito solamente il blocco dell'Est, infatti è possibile notare un forte aumento delle componenti anti-immigrazione anche in paesi europei quali, per citarne alcuni, Francia (Front national) e Germania, con l'aumento dei voti durante le ultime elezioni dell'Afd (*Alternative für Deutschland*).

Lo scenario europeo, se si osservano le posizioni delle singole realtà nazionali, pare poco propenso all'evoluzione dello *status quo* verso il raggiungimento di un accordo che possa soddisfare le preferenze nazionali.

Componenti favorevoli a una politica restrittiva e scettici verso una politica di apertura sono presenti ormai nella maggioranza delle realtà europee, anche in quelle che precedentemente si presentarono favorevoli a una riforma nella direzione

---

<sup>110</sup> Zaun, M.(2018) “ States as gatekeepers in EU Asylum politics: explaining the non adoption of a refugee Quota system “, *Journal of Common Market Studies*, 56, 1 ,pp.44-62

<sup>111</sup> *Ibidem*, p.48

espressa dal Parlamento<sup>112</sup>.

Tale asimmetria si ripercuote infine sulle posizioni del Consiglio, il quale attualmente non ha raggiunto una posizione unanime riguardo un possibile accordo con il Parlamento.

Infatti, la presidenza bulgara, anticipata da quella Maltese, Estone e Slovaca (trio precedente), ha preferito ancorare la sua posizione in un meccanismo che non tiene minimamente conto della posizione assunta in plenaria dal Parlamento. Infatti durante l'ultima discussione in Consiglio<sup>113</sup> è stato promosso un'ulteriore soluzione, in seguito a più negoziati "sotto l'egida del Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (SCIFA)"<sup>114</sup>.

Tale proposta è commisurata in base alla pressione presente nello Stato membro, ove vengono distinte circostanze normali, problematiche e gravi, sempre secondo il meccanismo delineato nel *Dublin plus* della commissione Europea con qualche correttivo.

In conclusione, in seguito alla riunione tenutasi a fine Giugno dal Consiglio Europeo non si è raggiunta ancora una posizione finale del Consiglio, ora sotto l'egida della presidenza austriaca, ove le posizioni contrastanti tra gli Stati membri paiono annullare gli sviluppi positivi ottenuti sino a questo momento e minacciare un passo indietro nel processo di integrazione sovranazionale.<sup>115</sup>

## CAPITOLO III

### Il ruolo della European Civil Society e l'approccio Diritti Umani

*Il ruolo delle organizzazioni di società civile nella promozione dei diritti Umani del migrante: il mancato rispetto delle previsioni riscontrate nelle principali narrazioni sui diritti umani.*

---

<sup>112</sup> Zaun, M.(2018) *States as gatekeepers in EU Asylum politics: explaining the non adoption of a refugee Quota system* , Journal of Common Market Studies, 56, 1 ,p.57

<sup>113</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Note from the presidency to the Council* del 30 Maggio 2018, Bruxelles; Disponibile su: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9520-2018-INIT/en/pdf>

<sup>114</sup> Ibidem, p.3

<sup>115</sup> Zaun, M.(2018) " *States as gatekeepers in EU Asylum politics: explaining the non adoption of a refugee Quota system* ", Journal of Common Market Studies, 56, 1 ,p.44

### 3.1. L'importanza delle Organizzazioni di Società civile nel dialogo Europeo.

L'approccio sino ad ora utilizzato ha voluto analizzare, per quanto possibile data l'ampiezza del discorso, la dimensione concernente le problematiche inerenti al processo di evoluzione del sistema di Dublino in seguito alla crisi migratoria e trasversalmente le politiche stesse dell'Unione all'interno di dinamiche prevalentemente intergovernative.

La narrazione fino ad ora effettuata, però, non ha tenuto debitamente conto di attori quali quelli transnazionali e nazionali che operano costantemente e alacremente per arrivare là dove non arriva né l'Unione Europea né lo stato-nazione.

La *European Civil Society*<sup>116</sup> risulta dunque essere un tassello fondamentale all'interno del mosaico Europeo, soprattutto grazie alle caratteristiche di cui è portatrice, tra le quali la fondamentale sussidiarietà e indipendenza che permette tali organizzazioni di perseguire fini non necessariamente in linea con quelli di Governo e consequenzialmente con la possibilità di volgere una maggiore attenzione verso i Diritti Umani.

Le organizzazioni di società civile (OSC) comprendono all'interno della loro definizione un gruppo di attori che operano a livello locale, nazionale e transnazionale, con una attenzione particolare verso le categorie che si trovano in una situazione di svantaggio all'interno della società ove sicuramente i migranti, soprattutto gli *irregolari*, rientrano nella categoria ove è presente esclusione sociale e privazione di diritti fondamentali.

Tali organizzazioni possono essere inserite efficacemente all'interno del filone della *Multi-Level Governance*, data la specifica attenzione dei sistemi subnazionali e transnazionali e la divisione del lavoro in più settori attraverso lo sviluppo infine, di un "processo decisionale collettivo"<sup>117</sup> all'interno di una società, occorre ricordarlo ancora una volta, in una condizione di sempre maggiore interdipendenza

---

<sup>116</sup> Mascia M.(2016), *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie istituzioni attori*, (Bari: Cacucci Editore) p.110

<sup>117</sup> Papisca A., Mascia M.,(2012) *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei Diritti Umani*, (Padova:Cedam) p. 30

economica, sociale, culturale e decisionale.

L'Unione Europea ha affermato in più riprese<sup>118</sup> la necessità di includere l'operato delle OSC all'interno del processo decisionale europeo, data appunto la loro capacità di definire le politiche dell'Unione in quanto in possesso di una *expertise* maggiore e una conoscenza della situazione *in loco* che permette in questo modo operare con una maggiore consapevolezza della situazione reale rispetto a quella coperta dal *framework* giuridico, il quale non sempre disciplina la materia in dettaglio coerentemente con la realtà dei fatti.

Le OSC si sono dunque mobilitate nel tempo per poter prender parte in maniera incisiva al processo decisionale tramite un processo di "*Network Building*"<sup>119</sup> che ha permesso loro avere una maggiore incisività in tema di *Accountability*, partecipazione e *problem-solving*<sup>120</sup>.

Per quanto riguarda le problematiche relative alle politiche migratorie europee, vi è stato un forte attivismo di numerose Organizzazioni Non Governative le quali hanno permesso, da un una parte, una maggiore sensibilizzazione dell'opinione pubblica tramite azioni mirate a livello locale, dall'altra, una forte potere di *advocacy* a livello sovranazionale verso un maggior rispetto dei Diritti Umani del migrante.

Tra queste, infine, vi sono alcune più di altre che, data la loro maggiore organizzazione, hanno ottenuto un più ampio riconoscimento nel dialogo sociale europeo e dunque hanno avuto la possibilità di influenzare o perlomeno aver voce durante il lungo processo negoziale di Dublino.

Tra queste vi sono, tra le altre, la *European Social Platform*, la quale ha più volte espresso la propria posizione tramite *position papers*, la *European NGO Confederation for Relief and Development* (Concord) e la *European NGO Platform on Asylum and Migration* (EPAM), le quali sono formate da più ONG e gruppi sociali i quali hanno una particolare sensibilità verso asilo e migrazione, tra le quali

---

<sup>118</sup>V. Commissione Europea (1997) *Comunicazione sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*, COM(97) 241, definitivo, Bruxelles, 06.06.1997; Commissione Europea; CESE (2000) *La commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, Parere CESE 811/2000 del 13 Luglio 2000 del 19.9.2000

<sup>119</sup>M.Mascia(2016), *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie istituzioni attori*, (Padova: Cacucci Editore) p.124

<sup>120</sup>Ibidem, p.125

Amnesty International, Caritas Europa e il Migration policy group. Quest'ultima è stata particolarmente attiva nel suo lavoro su tutte le tematiche "colpite" dal regolamento di Dublino, nonché sulle possibili ricadute trasversali, quali il rispetto dell'unità familiare e l'utilizzo di misure detentive sproporzionate rispetto alle direttive Europee.

Ruolo di estrema importanza della società civile è infatti l'attività di monitoraggio e dunque di *accountability* che ha nei confronti dei singoli governi nazionali in cui operano i volontari.

Questo perché, come si è fatto riferimento nel primo capitolo con riferimento alle politiche di *Push-Back*, è soprattutto grazie all'operato delle organizzazioni in loco che vi è stata la possibilità di conoscere e sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti delle ricadute di determinate politiche a livello nazionale e sovranazionale.

La possibilità che tali organizzazioni si possano associare in *networks* permette inoltre fotografare le posizioni comuni che riflettono e dunque possono essere delle fonti estremamente importanti dalle quali poter avere un determinato *feedback* più o meno coeso concernente, in questo specifico caso, lo sviluppo del CEAS, il sistema Dublino e tematiche contingenti.

Si tenterà dunque, nei paragrafi successivi, di ripercorrere gli orientamenti generali delle principali organizzazioni verso le tematiche analizzate nel primo e nel secondo capitolo, per poi mettere in luce l'importanza che hanno queste ultime in quanto strutture di raccordo tra i vari livelli della società, ove ogni giorno migliaia di volontari sono immersi concretamente e a stretto contatto con i soggetti "beneficiari" delle politiche imposte dall'alto.

### **3.2 L'approccio Diritti Umani**

Senza ombra di dubbio un *minimo comune denominatore* preponderante all'interno delle posizioni delle ONG e non solo, è il costante richiamo alla necessità di rispettare i Diritti Umani, i quali dovrebbero essere implementati non solo dal punto di vista teorico tramite la loro positivizzazione ma anche dal punto di vista effettivo,

“data la disgiuntura presente tra i discorsi istituzionali e le pratiche.”<sup>121</sup>

Le principali fonti su cui si poggiano le maggiori critiche mosse da tali organizzazioni sono dunque in linea con i principi sanciti dalle principali convenzioni e trattati sui Diritti Umani, tra le quali la Dichiarazione universale del 1948 e i patti del 1966 in ambito ONU, La convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (Consiglio Europeo), nonché dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* del 2000, ove nell'articolo 6 par.1 viene riconosciuto lo stesso valore giuridico dei trattati. Tali convenzioni hanno tutte in comune il loro riferimento all'essere umano in quanto tale, prima che cittadino di una determinata nazione o appartenente a qualsivoglia gruppo sociale, presupponendo dunque il principio di eguaglianza e non discriminazione alla base<sup>122</sup>.

E' proprio su questo presupposto che le organizzazioni di società civile basano il loro operato, e appunto su questi principi condivisi muovono critiche verso politiche discriminatorie attualmente operanti nel suolo europeo promuovendo il rispetto della dignità dell'essere umano in quanto tale.

Per quanto riguarda invece la normativa volta alla tutela dei rifugiati, la pietra miliare è senza ombra di dubbio la Convenzione di Ginevra del 1951, la quale, come precedentemente affermato, pone la base del principio di asilo, quale il principio di *non refoulement*.

E' corretto affermare che l'attività di *standard-setting* in materia di diritti fondamentali si sia sviluppato positivamente nel tempo, grazie appunto ai recenti sviluppi europei in materia, l'operato dell'UNHCR nonché tramite la cosiddetta “clausola diritti umani” presente in tutti i trattati e accordi firmati con l'estero e all'interno dell'UE.

E' altrettanto corretto affermare però, che la *machinery implementativa* non vada di pari passo con l'attività normativa sottostante ed è evidente in seguito anche alle stesse affermazioni del Consiglio Europeo, ove afferma nel comunicato stampa sul piano di azione dell'UE per i Diritti Umani e la Democrazia che “*La complessità*

---

<sup>121</sup> Ruzza, C. (2014), *Civil society actors and EU fundamental rights policy: opportunities and challenges*, Human Rights Review, 15, p.70

<sup>122</sup> Harvey, C. (2015), *Time for Reform? Refugee, Asylum-seekers and protection under Human Rights law*, Refugee Survey Quarterly, 34, pp. 44

*delle crisi attuali e le violazioni e gli abusi generalizzati dei diritti umani e delle libertà fondamentali richiedono da parte dell'UE sforzi sempre più decisi*"<sup>123</sup>.

Il paradigma Diritti Umani risulta dunque essere l'unica risposta possibile all'interno dell'Europa dell'attuale sistema di Dublino, ove sono state riportate numerose violazioni e condanne, non sono dalla società civile, ma dalle istituzioni europee sovranazionali stesse nei confronti dell'operato degli stati membri verso i rifugiati, i quali per definizione, sono appartenenti a una categoria vulnerabile e come tale, non devono essere trattati come cittadini di seconda classe.

Seguendo la logica sottostante alla universalità e indivisibilità dei diritti umani, questi ultimi devono, nell'ottica delle organizzazioni di società civile prese in considerazione, comprendere anche un nucleo minimo di diritti verso coloro che, per una circostanza o per l'altra, si trovano in una posizione di irregolarità all'interno della Nazione.

Su questo punto è interessante notare la posizione adottata dalla ESP nel documento del 2013 ove viene affermata la necessità di garantire ai cittadini di paesi terzi gli stessi diritti sociali, economici e culturali, "sottolineando inoltre il collegamento presente tra migrazione, discriminazione, povertà ed esclusione sociale che ne deriva"<sup>124</sup>, il quale provoca una spirale negativa che genera insoddisfazione da un lato per la mancata integrazione, dall'altro per il sentimento di xenofobia crescente nel territorio europeo, d'altronde alimentato da partiti apertamente anti-immigrazione i quali traggono legittimazione da esso.

E' all'interno dunque di questo panorama valoriale ben definito che si muovono le principali OSC tematiche, non solo tramite la condanna ufficiale tramite i canali in loro possesso ma anche tramite la proposta di alternative valide a quelle esistenti e tramite il fondamentale lavoro sul campo.

---

<sup>123</sup> Consiglio Europeo (2015), *Conclusioni del consiglio sul piano d'azione dell'UE per i Diritti Umani e la Democrazia* del 20.07.2016, Comunicato Stampa 607,15

<sup>124</sup> European Social Platform(2013) *Position paper for migration: an opportunity for EU* (Brussels:ESP) p.6

### 3.3 Rivalutazione dell'approccio Europeo alla crisi migratoria

Riprendendo quanto affermato nel primo capitolo rispetto alle politiche di esternalizzazione compiute dall'Unione Europea, le quali, è utile ricordare, presuppongono politiche volte verso la prevenzione del fenomeno in base a aiuti economici e logistici nei paesi di transito e di origine dai quali provengono i migranti e applicando ora invece una lente che tiene maggior conto del rispetto dei diritti fondamentali del migranti, è possibile, seguendo quanto elaborato da CONCORD<sup>125</sup>, analizzare tale *policy* europea attraverso nuove categorie concettuali, meno vicine agli obiettivi macro dell'Unione e maggiormente rispettosi dell'impatto che tali progetti possano avere sulla popolazione locale.

In base a un *position paper*<sup>126</sup> elaborato in attesa del vertice del Consiglio d'Europa del 28-29 giugno del 2018, ove viene considerato un rifinanziamento del EUTF (*European Trust Fund for Africa*), viene affermato che tale politica non tiene sufficiente conto delle possibili implicazioni negative sul piano pratico né di un effettivo controllo del rispetto dei diritti umani, ove tra i 19 indicatori definiti per il monitoraggio del fondo non è stato inserito nemmeno uno che contenga una rilevazione delle possibili violazioni.

Se da una parte il progetto GAMM auspica a "una massimizzazione dell'impatto migratorio e della mobilità sullo sviluppo"<sup>127</sup>, lo stesso, nella posizione presa dall'organizzazione ombrello europea, non avverrebbe con il fondo per l'Africa che opera principalmente nelle regioni del Ciad, Sahel, Corno d'Africa e Nord Africa, tant'è che afferma che vi sia una riduzione della mobilità quale importante leva per lo sviluppo e un'eccessiva stretta frontaliera per ridurre l'immigrazione irregolare.

Su questo punto sono esemplificative le parole di Francesco Petrelli, Portavoce di Concord Italia, il quale osserva che: "Il Trust Fund Europa for Africa, deve essere uno strumento interamente legato allo sviluppo, non merce di scambio per delegare

---

<sup>125</sup> CONCORD è una piattaforma europea ombrello e rappresenta complessivamente 2600 ONG per lo sviluppo.

<sup>126</sup> CONCORD( 2018) *What European member states and commission must remember while committing new funds to the EU Trust Fund for Africa*, (Brussels:Concord)

<sup>127</sup> Ibidem, p.4

a governi spesso poco o affatto democratici, in cambio di una manciata di denaro, la gestione delle frontiere e il contenimento degli sbarchi, anche a costo della violazione dei diritti umani di uomini, donne e bambini. Questa idea oltre che inaccettabile moralmente è del tutto illusoria e irrealistica.”<sup>128</sup> Inoltre, sempre all’interno dello stesso documento, viene altresì criticato il progetto “*Support to integrated border and migration management in Lybia*”, il quale, con un fondo di oltre 46 milioni di euro pone in serio rischio la stabilità in Libia ed è una seria minaccia per il rispetto dei diritti umani<sup>129</sup>.

Ulteriore elemento di preoccupazione sempre all’interno delle politiche di esternalizzazione, secondo Caritas Europa, associazione ombrello di rilevanza mondiale, è dato dall’accordo UE-Turchia, anch’esso descritto previamente nel primo capitolo.

L’associazione rileva in seguito ad analisi dettagliate e la consultazione con esperti del settore, una forte preoccupazione per quanto riguarda non solo la logica sottostante all’accordo ma anche verso il *modus operandi* relativo alla sua esecuzione.

Le critiche operate nel documento<sup>130</sup>, ove anche qui l’approccio diritti umani permette una lettura diversa rispetto a quella precedentemente analizzata, si pone in contrasto con ciò che tale accordo invece ha rappresentato un grande successo relativo alle politiche di contenimento dei flussi, il punto di riferimento della politica di esternalizzazione.

Oltre alla scarsa probabilità rilevata e successivamente confermata dai fatti riguardo la capacità di compiere i reinsediamenti previsti da parte degli Stati membri, Caritas Europa pone il *focus* principalmente su un triplice ordine di problemi.

Il primo è dato dalle condizioni inumane e degradanti che imperversano nei centri di accoglienza Greci, i quali in seguito all’accordo sono ora diventati dei centri di detenzione, ove manca, come in altre realtà europee riportare sempre in seguito ad osservatori locali, delle condizioni di vita rispettose della dignità umana inerente ad

---

<sup>128</sup> Cit. ConcordItalia (2018), *La esternalizzazione delle frontiere è inaccettabile e illusoria* del 26 giugno 2018, disponibile su: <http://www.concorditalia.org/blog/2018/06/26/lesternalizzazione-delle-frontiere-e-inaccettabile-e-illusoria/>

<sup>129</sup> Ibidem, p.5

<sup>130</sup> Caritas Europa (2018), *Concerns about EU-Turkey Agreement* (Brussels: CaritasEuropa)

ogni essere umano, nonché il diritto di poter dunque richiedere protezione internazionale.

Secondo, viene apertamente accusata l'Unione e in particolare gli stati membri, dato l'approccio intergovernativo utilizzato che non ha tenuto conto al momento dell'attuazione della posizione del Parlamento il quale non ha potuto tantomeno visionare il contenuto dell'accordo, di una piena violazione del *principio di non refoulement*, il quale abbiamo affermato essere di estrema importanza nonché punto cardine per l'attuazione di qualsiasi politica inerente i rifugiati.

Il terzo infine suggerisce che, dato l'ingente numero di persone che dovrebbero essere oggetto di reinsediamento, questo comporterebbe il mancato rispetto del diritto a un colloquio personale che permetta conoscere le specificità e un esame accurato della specifica situazione del richiedente asilo, il quale, è con alta probabilità (data la formula utilizzata) proveniente da zone di conflitto dove ritiene che la sua vita possa essere minacciata.

In seguito alle conclusioni del Consiglio d'Europa di cui si è accennato precedentemente,<sup>131</sup> l'ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*), il quale rappresenta oltre 40 ONG tematiche sull'asilo le quali anch'esse monitorano costantemente l'evoluzione della procedura legislativa ordinaria su Dublino e tematiche trasversali, ha espresso non poche incertezze sull'evoluzione di quest'ultima e sulla possibilità che, nonostante i progressi compiuti in Parlamento, l'asse portante della strategia su Dublino continui a essere definito da una mancanza di solidarietà e da politiche in potenziale contrasto con il diritto vigente sull'asilo e la protezione internazionale del rifugiato.

La proposta del Consiglio ha infatti anch'essa seguito il *trend* europeo precedente, ignorando ancora una volta un possibile *quota system* gestito a livello centralizzato. Su questo punto ECRE, basandosi anche sull'analisi descritta in un *non-paper*<sup>132</sup> della Commissione Europea, ha criticato ampiamente da una parte gli scenari dettagliati nel documento del mini-summit del 24 luglio, dall'altra la vaghezza delle politiche proposte quali *regional disembarkation centres* e *controlled centres*.

In breve, tali soluzioni presupporrebbero una continua cooperazione con i paesi

---

<sup>131</sup> Conclusioni del 28-29 Giugno 2018.

<sup>132</sup> Commissione Europea (2018), *non paper on regional disembarkation arrangements* del 24 Luglio 2018

terzi e delle politiche di rimpatrio efficaci, le quali invece non sono compiute in linea con quanto auspicato nella direttiva istitutiva, inoltre per quanto l'idea di base possa apparire funzionale allo scopo, ovvero permettere che vengano quindi limitati gli ingressi irregolari, dall'altra parte problematiche circa l'utilizzo di ulteriori misure detentive e una reiterazione del già esistente e non con poche problematiche approccio *hotspot*.

Tale problematica è inoltre collegata con il concetto di *third safe country* o *safe first country of origin* il quale, se non debitamente rispettato e posto in pratica tramite dei criteri certi e precisi, si può trovare in netto contrasto con il divieto di respingimento più volte citato.

Quest'ultimo, nato in seguito all'adozione della direttiva procedure del 2005 viene infatti visto e utilizzato come un "*Silver Bullet*"<sup>133</sup> attraverso il quale gli stati possono arginare il numero di richieste di loro competenza, inoltre è stato recentemente rivalutato ed è stato proposto un ridimensionamento da alcuni Stati membri e dal Consiglio Europeo stesso, diminuendone l'elemento fondamentale che è dato dalla presenza di un *genuine link* tra il richiedente protezione e lo stato interessato.

Il concetto di terzo paese sicuro, ora rivalutato in seno al Consiglio Europeo, implica il fatto che, se un richiedente protezione internazionale proviene da uno stato che è per definizione "sicuro" e dunque la ricevibilità della domanda non trova riscontro nella definizione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, questo provoca consequenzialmente la possibilità dello stato membro che si trova ora a esaminare la domanda di asilo nel poterla rigettare e non farsi carico dell'onere di quest'ultima.

In questo modo viene riscontrato ancora una volta, in base alla posizione netta presa dell'OSC in questione, uno sbilanciamento verso la ricerca di una maggiore effettività piuttosto che la ricerca di un approccio che pone in prima linea il rispetto dei diritti fondamentali del rifugiato, tra i quali riscontriamo ancora una volta il principio secondo il quale un essere umano non può imperativamente essere "trasferito" verso un paese con livelli di tutela non in linea con il nucleo minimo definito nelle convenzioni europee in materia.

---

<sup>133</sup> Ecre (2017) *Debunking the "Third safe country" Myth* (Brussels:ECRE), p.1

### 3.4 Segue: rivalutazione dell'approccio europeo alla crisi migratoria

Sulla riforma del regolamento di Dublino la risposta delle organizzazioni inserite all'interno del dialogo sociale mantengono una posizione comune<sup>134</sup>, ove alcuni preferiscono porre l'accento su determinate tematiche piuttosto che altre, è condivisibile l'impostazione teorica che verte verso un maggior processo di integrazione verso le istituzioni sovranazionali, nonché la necessità di un meccanismo di solidarietà efficace e realmente applicabile.

La proposta bulgara sinteticamente descritta nel capitolo precedente, pone anch'essa in allarme circa un possibile deterioramento dei diritti umani del migrante.

In primis, l'introduzione della possibilità dei *pre-dublin checks* durante situazione di allerta pone ancora una volta la problematica relativa alla necessità di gestire in maniera efficace il flusso migratorio ingente nel territorio europeo con delle politiche che continuano a gravare sui paesi di primo accesso, i quali stavolta dovranno obbligatoriamente compiere le verifiche necessarie *prima facie* prima di un possibile meccanismo ricollocativo, simile a quello definito nella proposta della Commissione, e conseguentemente, reiterando in questo modo la problematica ma stavolta all'interno di un meccanismo differente.

Ulteriori elementi comuni vengono sinteticamente descritti sinteticamente nel rapporto di Caritas Europa del 2018 per il superamento della situazione presente, il quale tiene conto dei seguenti punti, riassuntivi della posizione comune delle posizioni prese dalle Organizzazioni analizzate<sup>135</sup>:

- Riformare il criterio per la determinazione dello stato responsabile prendendo in considerazione i legami preesistenti

---

<sup>134</sup> Per una critica costruttiva di Dublino da parte delle organizzazioni di società civile sono state consultate le posizioni di Amnesty International, Human rights Watch, Save the Children, Caritas Europa e ECRE.

<sup>135</sup> Caritaseuropa (2018) *Asylum: the EU must pull itself together*” (Brussels:Caritaseuropa). Questa prospettiva è inoltre condivisa da ECRE e Amnesty international

- Creare un giusto e efficiente meccanismo ricollocativo
- Rendere una priorità e non un criterio residuale l'unione familiare
- Evitare i pre-Dublin checks
- Porre l'interesse del minore al primo posto in concreto e non solo nella normativa
- Eliminare le misure punitive verso i movimenti secondari, in quanto incentivano i movimenti secondari
- Esplorare alternative alla detenzione ove possibile
- Diritto a un ricorso effettivo

Tale proposta, la quale viene comunque vista come un miglioramento rispetto alla prima proposta di Maggio della Commissione Europea, non pare dunque essere sufficiente se vuole essere analizzata attraverso la lente diritti umani.

Infine, la mancanza di un accordo finale all'interno del trilatero informale che ha caratterizzato la procedura legislativa ordinaria, pone svariate questioni sul raggiungimento di un accordo che possa tenere conto delle problematiche rilevate in violazione della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, la quale ha il compito primario di difendere i diritti fondamentali dell'Unione e ha in più riprese condannato pratiche permesse dal vigente regolamento di Dublino.

### **3.5 La criminalizzazione della solidarietà**

Oggigiorno le organizzazioni di società civile, grazie alla presenza di esperti specializzati nel settore, accademici e una base di volontariato formata da persone che "svolgono un'efficace militanza transnazionale"<sup>136</sup>, fungono da strutture di raccordo tra il livello decisionale e i destinatari degli *output*.

Certamente il ruolo di queste ultime non può essere ridotto a mere intermediarie, ciò nonostante, grazie ai valori di cui sono portatrici e alla capacità di cogliere, in quanto poli della sussidiarietà, le specificità locali all'interno delle quali sono immerse, sono le uniche che, in circostanze avverse, hanno permesso di operare soluzioni adeguate al contesto di riferimento.

---

<sup>136</sup>Mascia M.(2016), *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie istituzioni attori*, (Bari:Cacucci Editore) p.124

Il loro operato varia da forme di altruismo spontaneo mosso da una genuina spinta solidaristica e caritatevole ad essere inserite all'interno di strutture organizzate, le quali si sono date un codice di condotta e una linea d'azione ben precisa, in una condizione di indipendenza dallo stato-nazionale la quale, però, è dettata dal contesto nazionale stesso all'interno del quale le stesse operano e offrono servizi.<sup>137</sup>

Nel contesto politico e sociale recente precedentemente ritratto, il contesto politico europeo ha registrato un forte aumento dei consensi verso partiti i quali promuovono politiche anti-immigrazione con un taglio fortemente nazionalista con conseguenze che riflettono le politiche stesse nazionali con restrizioni volte verso l'operato delle stesse organizzazioni di impronta solidaristica.

Tale realtà è particolarmente vivida in alcune realtà europee piuttosto che in altre, come il governo di Budapest, il quale ha compiuto una vera e propria campagna contro le organizzazioni non governative locali.

Secondo una *joint letter*, firmata da oltre 250 ONG nel febbraio del 2018<sup>138</sup> in Ungheria, le condizioni nelle quali operano le organizzazioni non governative sono fortemente osteggiate dal governo nazionale, ove per poter fornire i servizi base alla popolazione in difficoltà sono necessarie autorizzazioni statali e viene previsto una tassazione spropositata verso coloro che operano nel settore.

Inoltre, secondo uno studio condotto da Ambrosini<sup>139</sup> nel 2015, in alcune realtà viene limitato l'accesso agli aiuti ospedalieri verso i migranti irregolari presenti nel territorio, ed è qui che risulta essenziale il lavoro di organizzazioni *non-profit* e *non-market oriented* che possano compensare il deficit assistenziale nazionale.

Secondo l'autore, i migranti non autorizzati pongono un dilemma all'interno degli stati nazionali, dove è evidente il contrasto con i diritti umani, in quanto da un lato, il mancato accesso alle cure mediche può porre a repentaglio la vita del migrante,

---

<sup>137</sup> Van der Leun J., Ambrosini M., (2015) *Introducing to the special issue: implementing human rights: civil societies and immigration policies*, Journal of immigrant and refugee studies, 13,1 p.157

<sup>138</sup> Human Rights Watch(2018), *We stand in solidarity with hungarian civil society*, (Brussels:HRW), disponibile su : <https://www.hrw.org/news/2018/02/19/we-stand-solidarity-civil-society-hungary>

<sup>139</sup> Ambrosini, M.(2015) "*Ngo's and health service for irregular immigrants in Italy: when the protection of Human Right challenges the law*", Journal of immigrant and Refugee studies, 13,2 pp. 116-134

dall'altro esso può dar forma a possibilità di *welfare shopping*<sup>140</sup>.

E' proprio all'interno di questo dilemma che contrappone il rispetto dei diritti umani al concetto di cittadinanza , che si incunea l'attività di tali organizzazioni, ove vi è la necessità di proteggere le categorie più vulnerabili in contrasto con politiche oppressive.

Avviene in questo modo un fenomeno che può essere definito come *criminalizzazione della solidarietà* all'interno del continente europeo ( e non solo), spazio in cui gli aiuti umanitari volti ad offrire servizi verso categorie private di una serie di diritti sociali, quali i migranti irregolari (verso i quali è volta la maggior parte delle politiche restrittive ) , viene condannato come favoreggiamento alla migrazione illegale e rende l'operato di tali organizzazioni difficoltoso se non impossibile, tramite “ multe e imprigionamenti per offrire assistenza umanitaria ai migranti privi di documenti”.<sup>141</sup>

Questo è reso possibile dal fatto che è prerogativa esclusiva degli stati membri la gestione della migrazione irregolare nel proprio paese e recentemente vi sono stati casi in cui le ONG che offrono tali aiuti vengano accusate di stringere rapporti con i trafficanti di esseri umani operanti nel mediterraneo, vicende la quali ha portato parte della popolazione civile ad avere sentimenti di diffidenza e risentimento verso la categoria in sé.

Tale possibilità è inoltre avallata dalla direttiva europea del 2002<sup>142</sup> che definisce la fattispecie, la quale però non era stata ideata allo scopo di criminalizzare l'operato di organizzazioni solidali.

Altre volte, come riportato dalla *European Social Platform*, “*the government threatens to cut their subsidies if they continue helping undocumented migrants*”<sup>143</sup>

Questo pone ancora una volta tali organizzazioni come contrappeso rispetto a politiche restrittive statali, le quali potrebbero potenzialmente creare attriti tra le

---

<sup>140</sup> Ibidem, p.118

<sup>141</sup> European Social Platform(2016) *will EU defend humanitarian assistance to migrants?* (Brussels:ESP)

<sup>142</sup> Consiglio Europeo (2002), *Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*

<sup>143</sup> European Social Platform(2013) *Position paper for migration: an opportunity for EU* (Brussels:ESP) p.18

autorità locali e i migranti presenti nel territorio, mitigato dall'attività indipendente delle ONG che reperiscono fondi in maniera autonoma "tramite la creazione di modelli non convenzionali che attraggono donazioni e lavoro volontario"<sup>144</sup>.

La stessa logica viene riprodotta per l'operato essenziale delle Organizzazioni non Governative nelle operazioni di *search and rescue* le quali sono state determinanti per sopperire alla mancanza totale di una strategia europea iniziale, un fenomeno recente in seguito al quale è stato possibile salvare migliaia di vite in mare grazie all'attività di volontari e esperti operanti nelle imbarcazioni di ONG che pattugliano al largo delle coste libiche, teatro di una complessa emergenza umanitaria ove ogni anno muoiono migliaia di migranti, raggiungendo nel 2016, definito come " *The deadliest year in the recent history of migration movements to Europe*"<sup>145</sup> con oltre 5 mila decessi.

All'interno di tale spazio umanitario, operano in stretto contatto con le guardie costiere nazionali svariate ONG, in un'area priva di giurisdizione ove è possibile operare con meno restrizioni rispetto che durante le operazioni di terra, permettendo in questo modo un'efficacia maggiore e una maggiore libertà nel poter compiere salvataggi senza discriminazione alcuna sullo status del richiedente e dunque della nazionalità, pratica invece recentemente suggerita e posta in pratica dai governi nazionali.

Nella seguente tabella, estratta da uno studio condotto da Cusamano<sup>146</sup>, vengono elencate le ONG attualmente operanti lungo le rotte migratorie.

---

<sup>144</sup> Ambrosini, M. (2015) "Ngo's and health service for irregular immigrants in Italy: when the protection of Human Right challenges the law", *Journal of immigrant and Refugee studies*, 13,2 pp. 6

<sup>145</sup> Cusamano, E. (2018) *The sea as humanitarian space: non governmental Search and Rescue dilemmas on the central mediterranean migratory route*, *Mediterranean politics*, 23,3, pp.387-394

<sup>146</sup> *Ibidem*

| Patrolling, Rescuing and Transportation to Italy | Patrolling and Rescuing only |
|--|------------------------------|
| MOAS   | Sea-Watch                    |
| MSF  | Sea-Eye                      |
| SOS-Méditerranée                                 | Cadus                        |
| Save the Children                                | Jugend Rettet                |
|  | Pro-Activa Open Arms         |
|  | Boat Refugee Foundation      |

Grafico 3.1 *Principali ONG impegnate nelle operazioni SAR*

Fonte: Cusamano, E. (2018) *The sea as humanitarian space: non governmental Search and Rescue dilemmas on the central mediterranean migratory route*, Mediterranean politics, 23,3, p.389

Le condizioni in cui lavora il personale a bordo delle imbarcazioni delle ONG è lungi dall'essere definito sicuro, difatti sono già stati registrati decessi e rapimenti degli operatori nelle zone *offshore* libiche, come ad esempio l'attacco perpetrato nel 2017 dalla guardia costiera libica la quale, stando ai fatti di cronaca, aprì il fuoco verso un'imbarcazione della *Jugend Rettet*, provocando una successiva sospensione delle operazioni da parte delle ONG al momento operative.<sup>147</sup>

<sup>147</sup> Independent, *Libyan Coastguard "opens fire" during regugee rescue as deaths in the mediterranean sea pass record 1500*, 24 Maggio 2017, reperibile su: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-deaths-mediterranean-libya-coastguard-opens-fire-drowned-gunshots-ngos-rescue-boat-a7754176.html>

## Conclusioni

L'elaborato proposto non vuole certo avere la presunzione di analizzare l'intero approccio dell'Unione Europea al fenomeno migratorio, lo scopo è piuttosto quello di definire le linee guida per poter comprendere la necessità di una riforma incisiva del regolamento di Dublino, il quale risulta di estrema importanza per il futuro dell'Europa, dei suoi Stati membri e particolarmente per la vita dei richiedenti protezione internazionale.

Infatti coloro che risentono maggiormente della mancata coesione europea, come si è cercato di far trasparire nella narrazione delle problematiche del sistema nel suo complesso, sono i migranti stessi, i quali devono avere il diritto a una vita dignitosa nel territorio europeo, di vedere esaminata in maniera tempestiva la propria richiesta di asilo e di poter ricongiungersi effettivamente ai loro familiari.

La complessità del processo decisionale, unita all'aumento di consensi di partiti di estrema destra rivolti verso una chiusura delle frontiere ritraggono un futuro europeo incerto, meno solidale e con possibili involuzioni rispetto ai progressi che si sono registrati nella proposta in Parlamento, d'altronde avallata da accademici e esperti nel settore, nonché sul sistema d'asilo in generale in continua evoluzione sin dal trattato di Amsterdam.

Nonostante gli sviluppi positivi, dunque, finché si resterà ancorati a una procedura prevalentemente intergovernativa con l'ostinazione del Consiglio nel non superare il criterio del paese di primo accesso, non si potranno registrare progressi realmente positivi.

La crisi di Schengen e Dublino rappresentano il fallimento della politica portata avanti fino ad adesso e i recenti sviluppi in seno alle istituzioni non paiono, fatta eccezione per la proposta in Parlamento, proporre cambiamenti degni di nota.

Ritengo alquanto utopistico il raggiungimento di una soluzione che possa trovare il pieno consenso degli *stakeholders* in campo, ciò nonostante, sono state avanzate delle soluzioni che potrebbero, se correttamente applicate, permettere la fine del meccanismo repressivo vigente e raggiungere delle soluzioni in piena linea con i principi alla base del CEAS.

Tra queste si annovera, tra le altre, *la creazione di canali umanitari* sicuri e legali

verso l'Europa, i quali permettono da un lato un disincentivo per i movimenti secondari e dall'altro la possibilità di diminuire drasticamente le migliaia di morti nel mare, ove coloro che cercano rifugio non debbano essere costretti a rischiare la propria vita.

La mancata obbligatorietà degli Stati infine, nel rilasciare visti umanitari quale esercizio di sovranità statale, rappresenta il paradosso secolare sull'asilo all'interno dell'Unione, ove da un lato si sanziona l'ingresso illegale, dall'altro è per molti l'unica alternativa possibile.

## BIBLIOGRAFIA

Ambrosini, M.(2015) “*Ngo’s and health service for irregular immigrants in Italy: when the protection of Human Right challenges the law*”, *Journal of immigrant and Refugee studies*, 13,2 pp. 116-134

Amnesty international, *Report sulla Libia 2017/2018*

Disponibile su : “<https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/libya/report-libya/>” data accesso : [ 25.07.2018]

Asylum sistem database (2018), *Asylum systems in 2017 Overview of developments from selected European countries*

Attinà F. (2016) ROMANIAN JOURNAL OF EUROPEAN AFFAIRS Migration Drivers, the EU External Migration Policy and Crisis Management, 16

Biermann, F., Guérin, N., Jagdhuber, S., Rittberger, B. & Weiss M. (2017) *Political (non-)reform in the euro*

*crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*, *Journal of European Public Policy*

Börzel, Tanja A. 2018: , KFG Working Paper Series, No. 84, May 2018, Kolleg-Forscherguppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“, Freie Universität Berlin.

Cannizzaro, E.(2017) *Denialism s the supreme expression of realism, a quick comment on NF V.European Council*”, in “*European Papers* 2 pp.251-257

Caritas Europa (2018), *Concerns about EU-Turkey Agreement* (Brussels: CaritasEuropa)

CaritasEuropa (2018) *Asylum: the EU must pull itself together* (Brussels: Caritaseuropa) [data di accesso: 16/08/2018]

CESE (2000) *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, Parere CESE 811/2000 del 13 Luglio 2000 del 19.9.2000

Commissione Europea (1997) *Comunicazione sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*, COM(97) 241, definitivo, Bruxelles, 06.06.1997;

ConcordItalia (2018), *La esternalizzazione delle frontiere è inaccettabile e illusoria* del 26 giugno 2018, disponibile su: <http://www.concorditalia.org/blog/2018/06/26/lesternalizzazione-delle-frontiere-e-inaccettabile-e-illusoria/>

Comte, F.(2010) *A New Agency is Born in the European Union: The European Asylum Support Office*, 12 Eur. J. Migration & L. 373,

CONCORD( 2018) *What European member states and commission must remember while committing new funds to the EU Trust Fund for Africa*, (Brussels:Concord)

Cusamano, E. (2018) *The sea as humanitarian space: non governmental Search and Rescue dilemmas on the central mediterranean migratory route*, Mediterranean politics, 23,3, pp.387-394

De Haas (2008), *The myth of invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe*, in Third world quarterly, 29, 7, pp. 1305-1322

Di Filippo, M. (2016). *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in diritto immigrazione e cittadinanza, 2, pp.33-60

Di Filippo, M. (2018). *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 59, p.17

ECRE (2017) *Debunking the “Third safe country” Myth* (Brussels:ECRE)

ECRE (2018) *Position paper from southern member states on Dublin reform* del 4 maggio 2018  
Disponibile su: <https://www.ecre.org/position-paper-from-southern-member-states-on-dublin-reform/>

Data di accesso: [ 2.09.2018]

ECRE (2018):*The Dublin system in 2017 Overview of developments from selected European Countries* Disponibile su:

[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida\\_2017update\\_dublin.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aida_2017update_dublin.pdf) [ Data accesso: 25.08.2018]

ECRE(2008); *Comments from the european Council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*

ECRE(2016), *The road out of Dublin: Reform of the Dublin Regulation Policy note 02*, Disponibile su: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/Policy-Note-02.pdf> [ Data accesso: 25.08.2018]

ECRE(2018) *Asylum at the European Council 2018: Outsourcing on Reform?* (Brussels:Ecre)

[EESC opinion: CEAS Reform \(I SOC/543-EESC-2016-02981-00-00-ac\)](#)

EPAM (2013) *Establishing a common european asylum system: still a long way to go* (Brussels:EPAM)

EUobserver, “*Task: Eu migrants “quotas” have no future*, 19 Ottobre 2017, Bruxelles; Reperibile su: <https://euobserver.com/migration/139534> [ Data accesso: 8.09.2018]

European Social Platform(2013) *Position paper for migration: an opportunity for EU* (Brussels:ESP)

European Social Platform(2016) *will EU defend humanitarian assistance to migrants?* (Brussels:ESP)

Favilli,C. (2018), *La politica dell’Unione in materia d’immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri* in “Quaderni costituzionali”, 1, 2018.

Harvey, C. (2015), *Time for Reform? Refugee, Asylum-seekers and protection under Human Rights law*, *Refugee Survey Quarterly*, 34, pp. 43-60

Hooghe L,Marks G. (2018) *Cleavage theory meets Europe’s crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage*, *Journal of European Public Policy*

Hurwitz,A.(1999) *The 1990 Dublin Convention: A comprehensive assessment in International Journal of Refugee Law*, Volume 11, 4., pp.646–677

Human Rights Watch (2018), *Hungary: Asylum seekers denied food*, 22 Agosto 2018  
Disponibile su: [https://www.hrw.org/news/2018/08/22/hungary-asylum-seekers-denied-food\\_data](https://www.hrw.org/news/2018/08/22/hungary-asylum-seekers-denied-food_data)  
accesso : [15.08.2018]

Human Rights Watch(2018), *We stand in solidarity with hungarian civil society*, (Brussels:HRW),  
disponibile su :<https://www.hrw.org/news/2018/02/19/we-stand-solidarity-civil-society-hungary> :  
data accesso  
[ 15.08.2018]

I.Sommaruga, A.Ammirati.(2018) *Il diritto di restare: il Regolamento Dublino, i volti, le storie e le possibili buone pratiche* in “Mondo migranti” (Milano:Franco Angeli)

Independent, *Libyan Coastguard “opens fire” during regugee rescue as deaths in the mediterranean sea pass record 1500*, 24 Maggio 2017, disponibile su:  
<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-deaths-mediterranean-libya-coastguard-opens-fire-drowned-gunshots-ngos-rescue-boat-a7754176.html> data accesso : [ 28.07.2018]

IOM(2018) , *World migration Report*, Disponibile su:<https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018> , data accesso : [ 25.07.2018]

Klüver, H., Mahoney C. & Opper M. (2015) *Framing in context: how interest groups employ framing to lobby the European Commission*, *Journal of European Public Policy*, 22:4, 481-498

L.Rizza (2017) , *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*” in *“Diritto, cittadinanza e immigrazione*, 2017

M. Savino (2017), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea, diagnosi e prospettive*, (Napoli:Editoriale Scientifica)

M.Gatti, *La dichiarazione UE–Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?* - Asgi 24/04/16

Maiani, F.(2016) *The reform of the Dublin III regulation*, *European Parliament*, 28 Giugno, Disponibile su:  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL\\_STU\(2016\)571360\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) data accesso : [ 13.07.2018]

Mascia M.(2016), *Unione Europea cantiere aperto di governance, teorie istituzioni attori*, (Bari: Cacucci Editore)

Mitchell, J.(2017), *“The Dublin Regulation and Systemic Flaws”*, *San Diego Int'l L.J.* 18 ,295

Moracksvick, A. (1993) *“Preference and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, *Journal of Common Market Studies*, , 31, 4 pp.473-524.

Papagianni G. (2013) *“Forging an external EU migration policy: from externalisation of border management to a comprehensive approach?”* in *“European law Journal”* pp.283-289

Papisca A., Mascia M.,(2012) *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei Diritti Umani*, (Padova:Cedam)

Ripoll Servent A. (2014) *The role of European Parliament in international negotiations after Lisbon*, *journal of European Public policy*, 21,4 pp.568-586

Ripoll Servent A.,Trauner F. (2014) *Do supranational EU institutions make a difference? EU Asylum Law before and after communitarization*, *Journal of European Public policy*, 21,8, pp 1142-1162

Ruzza, C. (2014), *Civil society actors and EU fundamental rights policy: opportunities and challenges*, *Human Rights Review*, 15, pp.65-81

Scipioni M.(2018) *Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis*, Journal of European Public Policy, 25,9, 1357-1375

Tanja A. Börzel T.A., Risse, T. (2018) *From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics*, Journal of European Public Policy, 25,1, pp. 83-108

Van der Leun J., Ambrosini M., (2015) *Introducing to the special issue: implementing human rights: civil societies and immigration policies*, Journal of immigrant and refugee studies, 13,1 pp. 103-115

Walter-Franke M.( 2017), *Asylum detention in Europe: tate of play and ways forward*, Jacque Delors institute Berlin, in policy papers, 19

Warntjen, A. (2010), *“Between bargaining and deliberation: decision making in the Council of the European union”*, Journal of European public policy, 17, 5, pp.665-679

Zanker F.(2017), *“The Politics of EU and African Migration Governance: From Rhetoric to Practice”*  
ABI Working Paper No. 5 Freiburg, Germany.

Zaun, M.(2018) *States as gatekeepers in EU Asylum politics: explaining the non adoption of a refugee Quota system* , Journal of Common Market Studies, 56, 1 ,pp.44-62

### **Normativa comunitaria**

Comitato delle regioni (2017), *draft opinion Reform of the Common European Asylum SystemPackage II and a Union Resettlement Framework*, Disponibile su:  
[http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/12/2016\\_regolamento\\_Dublino\\_cor-2016-05807-00-01-pac-tra-en.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/12/2016_regolamento_Dublino_cor-2016-05807-00-01-pac-tra-en.pdf)

Comitato delle Regioni (2017), *parere sulla proposta di riforma del regolamento di Dublino*

Commissione Europea (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Global Approach to Migration and Mobility COM(2011) 743 final*

Commissione Europea (2011), *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM 2011(743) Final del 18.11.2011

Commissione Europea (2011)I *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*,COM/2011/0743 definitivo

Commissione Europea (2014), *Global approach to migration and mobility*, disponibile su: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en) Data di Accesso [ 15.08.2018]

Commissione europea (2016) COM(2016) 271 final, d *proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo all'agenzia dell'Unione Europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n.439/2010* del 4 Maggio 2016,

Commissione Europea (2016), Bruxelles, *riformare il sistema europeo comune d'asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, COM(2016) 197 final

Commissione Europea (2016), *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo o apolide*, COM(2016)270 del 4 Maggio 2016.

Commissione Europea (2017) *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione Europea-Un piano di azione rinnovato* COM(2017) 200 final

Commissione Europea (2017) *Quindicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento* COM(2017) 465 final del 6 settembre 2017

Commissione Europea (2017), : *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM(2017) 471 final

Commissione Europea (2017), *Pacchetto di Infrazioni di Maggio* del 17 Maggio 2017

Commissione Europea (2017): *settima relazione della commissione sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia* COM(2017) 470 final del 6 settembre 2017

Commissione Europea (2018) Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code

Commissione Europea (2018) *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione* Bruxelles, COM(2018) 250 def., 14 marzo 2018

Commissione Europea (2018), *non paper on regional disembarkation arrangements* del 24 Luglio 2018

Commissione Europea 2017) *Pacchetto di Infrazioni di Maggio* del 17 Maggio 2017, Bruxelles

Commissione Europea (2018) : *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2018) 250 def.

Commissione Europea(2016) “*Annex IV to the Agreement establishing the European union Emergency Trust fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa and its internal rules*”

Commissione Europea(2016), *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation*, DG migration and home affairs, 18 marzo 2016.

Commissione Europea(2018) , *The global approach to migration and mobility*, COM/2011/0743 final, 5 febbraio 2015

Commissione Europea(2018) *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM(2018) 250 final., 16 maggio 2018

Comunicato stampa 144/2016 Consiglio Europeo: “Dichiarazione UE-Turchia 18.03.2016”

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Ottava relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen 1 maggio-10 dicembre 2015, COM(2015) 675 final, del 15 dicembre 2015

Consiglio dell’Unione Europea, *Note from the presidency to the Council* del 30 Maggio 2018, Bruxelles; Disponibile su: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9520-2018-INIT/en/pdf> [ data accesso: 8.09.2018]

Consiglio dell’Unione Europea, *Note from the presidency to the Council* del 5 Ottobre 2015, Bruxelles; Disponibile su: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12557-2015-INIT/en/pdf> [ data accesso: 8.09.2018]

Consiglio Europeo (2002), Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali

Consiglio Europeo (2015), *Conclusioni del consiglio sul piano d’azione dell’UE per i Diritti Umani e la Democrazia* del 20.07.2016, Comunicato Stampa 607,15

Consiglio Europeo, Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)

*Convenzione relativa allo status dei Rifugiati*, Ginevra 28 luglio 1951

Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 Settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 Settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia

Direttiva 2008/115 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 Dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili agli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.*

ECHR (2011) CASE OF M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09

Parere del Comitato Economico Sociale Europeo(2016), sulla *“riforma del sistema Europeo comune d’asilo* del 19 Ottobre 2016, SOC/543

Parlamento Europeo (2015), *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2015 sulla migrazione e i rifugiati in Europa (2015/2833(RSP))*

Parlamento Europeo, Commissione Libe, *Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l’esame della domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o apolide(rifusione)*

Parere del Comitato Economico Sociale Europeo, sulla *“riforma del sistema Europeo comune di asilo”*del 19 Ottobre 2016, (SOC/543)

Parlamento Europeo(2011), Direzione generale politiche interne, *L’attuazione dell’art.80 TFUE*, Disponibile su : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE\\_ET\(2011\)453167\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_IT.pdf) Data Accesso [15.09.2018]

Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio, che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne del 2 maggio 2016

Regolamento (CE) n.562/2006 del Parlamento Europeo e del consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, *che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*

Regolamento (UE) n. 1052/2013 *che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere* (Eurosur), 6 Novembre 2013

Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , *che istituisce l’ «Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013*

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)

Regolamento (UE) n.1051/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell 22 ottobre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali

Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *Relazione sulla valutazione del sistema di Dublino*, COM/2007/0299 def. del 6 Giugno 2007

Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2014 sulla revisione intermedia del programma di Stoccolma (2013/2024(INI))

The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders

Statewatch (2018), *European Council, Dublin state of play* Disponibile su:  
<http://www.statewatch.org/news/2018/apr/eu-council-dublin-state-of-play-7674-18.pdf>

Trattato che istituisce la comunità europea del 25 marzo 1957.

#### **Sitografia**

<http://www.europarl.europa.eu/portal/it>

[www.Frontex.europa.eu](http://www.Frontex.europa.eu)

[www.unhcr](http://www.unhcr)

<http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>