

INTRODUZIONE

Il presente elaborato è frutto di un lavoro di ricerca sul Common European Asylum System (CEAS), osservato sotto la lente del principio di solidarietà. L'attualità della materia migratoria ha permesso un ulteriore approfondimento sulla *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo* del 23 settembre 2020. Come sottolineato dalla Commissione europea, “La migrazione è un fenomeno costante nella storia dell'umanità ed ha avuto profonde ripercussioni sulla società, l'economia e la cultura europee” e, “Se inserita in un sistema correttamente gestito, la migrazione può contribuire alla crescita, all'innovazione e al dinamismo della società”¹. A parere dell'autrice, la parola chiave è *gestione*. Sarebbe, infatti, irragionevole cercare di scongiurare e contrastare un fenomeno più antico dell'Uomo stesso. Fondamentale e, soprattutto, possibile è *gestirlo*.

Come si può evincere dal primo capitolo dell'elaborato, le fonti destinate a tal fine sono molteplici e strettamente interconnesse. La presente analisi si soffermerà sulle principali fonti di diritto internazionale e sulle fonti componenti il CEAS, nonché sulla storia evolutiva dello stesso. Un quadro completo di questo sistema giuridico si dimostrerà una guida fondamentale per discernere al meglio il funzionamento del CEAS e avere una visione esaustiva di cosa significa entrare nel territorio dell'Unione europea da richiedente asilo. Da tenere presente sarà che, oltre al Sistema Comune, esistono un numero indefinito di fonti nazionali che riflettono le specificità di ogni Stato membro e che, seppur non trattate nel presente elaborato, contribuiscono al funzionamento, più o meno efficace del CEAS.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM/2020/609 final, 23 settembre 2020;

Doveroso, inoltre, è gestire il fenomeno migratorio nel rispetto dei valori e principi europei e del diritto internazionale. Date queste premesse, si è dimostrato opportuno analizzare il CEAS alla luce del principio di solidarietà, che riflette al meglio il progetto europeo dal 1950 ad oggi. La solidarietà irradia il sistema giuridico dell'Unione europea applicandosi agli ambiti più diversi. Questa capacità di adattamento è conseguenza di una natura giuridica e una definizione fluida della stessa, che si avrà modo di analizzare nell'elaborato. L'ampiezza della nozione di solidarietà ha da sempre generato accesi dibattiti dottrinali volti ad indagare la sua idoneità a generare obblighi e a capire se si tratti di un "empty feel-good slogan"² o, al contrario, di uno strumento fondamentale di interpretazione dei Trattati. Una volta fornito un quadro generale sulla natura del principio di solidarietà, l'analisi entrerà nello specifico del principio applicato al CEAS. Verranno esposte le varie politiche unionali che rientrano nelle principali declinazioni del principio di solidarietà: preventiva, riequilibratoria ed emergenziale. Proprio la solidarietà emergenziale sarà al centro del nuovo strumento legislativo proposto dalla Commissione europea che si andrà ad analizzare nel terzo e ultimo capitolo. Negli ultimi tre anni, le Istituzioni europee hanno, infatti, rinnovato il loro impegno volto alla creazione di nuove politiche comuni di gestione dei flussi migratori. Nel settembre 2020 è stato presentato dalla Commissione europea il New Pact on Migration, che si fonda sull'attuale CEAS e si prefigge di rinnovarlo promuovendo la solidarietà tra Stati membri e una maggiore uniformità delle politiche migratorie. Questa viva attività delle Istituzioni conferma la centralità del tema e l'importanza di conoscerne le varie sfaccettature. Il Nuovo Patto è tanto necessario quanto ambizioso. Per questo motivo, il presente elaborato si limiterà, come anticipato, ad analizzare solo una delle nove nuove proposte legislative, la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore*. La scelta di tale proposta è parsa la più naturale per una serie di ragioni. In primis, è bastato studiare gli avvenimenti degli ultimi cinque anni alle frontiere europee per accorgersi quanto la mancanza di uno strumento del

² (Ross, 2010, p. 23);

genere fosse evidente. L'Unione europea si è dimostrata più volte non in grado di gestire flussi migratori più ingenti rispetto alle aspettative e il collasso dei sistemi di gestione degli arrivi negli Stati di frontiera e le conseguenti violazioni dei diritti dei richiedenti asilo è all'ordine del giorno. Per quanto, quindi, un approccio preventivo sia fondamentale, non può mancare una strategia ben ponderata di gestione di situazioni emergenziali. Un secondo motivo per cui si è scelto di analizzare uno strumento di solidarietà emergenziale è che l'attualità e le prospettive future rendono inevitabile la creazione di misure di regolamento di situazioni di crisi. I due esempi più recenti di questa necessità sono l'esodo di cittadini afgani conseguente alla ritirata delle ultime truppe statunitensi dal Paese e la crisi alla frontiera polacca con la Bielorussia. Da non sottovalutare, tuttavia, sono anche le migrazioni cosiddette climatiche. L'ultimo capitolo si concentrerà, quindi, sulla contestualizzazione della nuova proposta, sul suo contenuto e sull'accoglienza che la stessa ha ricevuto.

Gli obiettivi del presente elaborato sono molteplici. Si vuole innanzitutto fornire una comprensione generale e attuale del CEAS per riuscire a districarsi tra la fitta rete di norme che lo compongono e riguardano. Altro obiettivo fondamentale è ottenere una comprensione del principio di solidarietà per poi comprenderne l'entità, il ruolo e l'applicazione all'interno dello stesso CEAS. In ultimo, si vorrà favorire la conoscenza e analizzare con occhio critico la nuova proposta alla luce degli strumenti fin qui ottenuti.

Gli strumenti fondamentali a tali fini sono state le stesse fonti di diritto dell'Unione europea. Queste, studiate e lette con occhio critico, sono state la vera guida nella redazione della presente tesi. Altrettanto importante, poi, è stata la dottrina, che ha permesso di dare un valore aggiunto all'elaborato grazie alle diverse letture che ha apportato a proposito di tutti gli elementi trattati.

CAPITOLO 1. Il Common European Asylum System (CEAS) oggi: fonti principali e generalità.

1.1. Principali fonti in materia di protezione internazionale.

L'obiettivo di questo primo paragrafo è presentare ed esporre le principali fonti componenti il Common European Asylum System (CEAS). Si noterà come le fonti sono molteplici e, per questo motivo, non sarà possibile dettagliarne la natura e il contenuto. Tuttavia, una tale esposizione si dimostrerà fondamentale per avere una comprensione più esaustiva possibile della gestione dei richiedenti protezione internazionale nel territorio dell'Unione europea. Invero, la molteplicità e varietà delle fonti in materia di immigrazione e asilo sono una delle caratteristiche della materia stessa. Questo aspetto contribuisce, infatti, a rendere questa parte del diritto dell'Unione meno intellegibile di altre e, soprattutto, dimostra alla perfezione la complessità e ricchezza di sfaccettature, interessi e problematiche legate alla materia. Una presentazione delle fonti principali è, in questo senso, doverosa e permetterà al lettore di districarsi nell'analisi del CEAS e delle nuove prospettive contenute nei capitoli successivi. Nel presente capitolo, quindi, verranno trattate in primo luogo le fonti di diritto dell'Unione europea a partire dai Trattati di Lisbona per poi proseguire con le direttive e i regolamenti che compongono il CEAS. In secondo luogo, si osserveranno le principali fonti internazionali in materia, che mantengono una rilevanza non solo storica, essendo per la maggior parte norme ormai lontane del tempo, ma anche concreta, vista la loro capacità di rimanere attuali. Tra queste, troveremo la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione di Ginevra del 1951, la Convenzione europea dei Diritti dell'uomo e in ultimo, alcune nozioni di diritto internazionale del mare.

FONTI DI DIRITTO DELL'UE.

1.1.1 TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE).

- Art.77

Il secondo capo del TFUE, dedicato alle “politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione”, all'art.77, prevede che: *“1. L'Unione sviluppa una politica volta a:*

a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne;

c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti:

a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata;

b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;

c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;

d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;

e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.”

L'art.77 regola in maniera generale la competenza in materia di accesso alle frontiere Schengen dall'esterno e di circolazione interna alle stesse.

Tralasciando gli aspetti legati alla circolazione interna allo spazio Schengen, il punto c) esplicita l'obiettivo principale della politica migratoria europea: l'instaurazione progressiva di un sistema sempre più integrato di gestione delle frontiere esterne. Il paragrafo 2 specifica quindi che lo strumento prescelto a questo fine è l'adozione di fonti legislative ordinarie da parte del Parlamento e del Consiglio. Queste sono preposte alla disciplina delle materie espresse ai punti a), b), c) e d).

- **Art.78**

“1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:

a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;

b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;

c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;

d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;

e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;

f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;

g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.”

L'art.78, a differenza dell'art.77, si concentra segnatamente sugli individui richiedenti asilo, prevedendo in capo agli organi legislativi il dovere di definire un sistema comune di asilo (CEAS).

Un elemento di grande importanza e immediato risalto è il riferimento ad una “politica comune”. Nei precedenti art.63 e 64 dell'ormai obsoleto Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), infatti, la “liberalizzazione dei servizi” era rimessa a un “programma generale” attuato tramite singole direttive. Questo risultava nel rischio di creare una molteplicità di misure slegate tra loro e l'assenza di politiche coerenti nel loro insieme. L'art.78 è, invece, ricco di disposizioni caratterizzate da aggettivi che rimandano all'uniformità del sistema di asilo europeo in tutti gli Stati membri. Locuzioni come “sistema comune”, “status uniforme” e “procedure comuni”, infatti, fanno pensare ad un sistema perfettamente armonizzato. Questo, però, non si dimostra sempre vero (vedi paragrafi 1.3 e 1.4).

Il sistema comune di asilo previsto dall'art.78 si appoggia alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, nonché agli altri trattati pertinenti (vedi sottoparagrafi 1.1.5 e 1.1.6). La politica

europea in materia di asilo, infatti, deve essere conforme a queste fonti internazionali in tutte le sue articolazioni, specificate dalle lettere a), b), c), d), e), f), g), di cui si tratterà nel particolare nel par. 1.3.

Il paragrafo 3, infine, disciplina l'eventualità di una situazione emergenziale in cui l'afflusso di cittadini di Paesi terzi nel territorio europeo sia improvviso e troppo consistente. In questi casi, la Commissione potrà proporre al Consiglio di adottare, previa consultazione del Parlamento, misure temporanee in risposta all'emergenza, che vadano a supportare lo Stato/i membro/i coinvolto/i. È questo strumento da considerarsi di utilizzo eccezionale, in quanto già la lett. c) del secondo paragrafo è dedicata alla creazione di una disciplina che regoli i casi di "afflusso massiccio". L'aspetto dell'intervento in situazioni di emergenza è fondamentale nella presente trattazione e sarà trattato più nel dettaglio nei successivi due capitoli.

1.1.2 CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (CDFUE).

- **Art.18. Diritto di asilo.**

"Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea".

Come l'art.78 del TFUE, la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea rinvia esplicitamente alla convenzione di Ginevra del 1951 e al protocollo del 1967. Il diritto di asilo nell'Unione europea, infatti, si conforma a queste fonti di diritto internazionale, al di sotto del cui standard non può spingersi. Si condivide l'osservazione secondo cui "Benché l'articolo 18 della Carta garantisca il diritto di asilo, il diritto dell'UE non prevede alcuna modalità per agevolare l'arrivo dei richiedenti asilo. Le persone che desiderano chiedere asilo nell'UE sono principalmente cittadini di paesi che necessitano di visto per entrare nell'UE. Poiché

queste persone spesso non hanno i requisiti per richiedere un visto ordinario, è possibile che attraversino la frontiera in maniera irregolare”³. Si noterà, nel trattare fonti e storia dell’immigrazione dell’Unione europea, che l’approccio utilizzato tende sempre di più alla difesa dagli arrivi irregolari piuttosto che all’accoglienza di possibili richiedenti protezione internazionale.

- ***Art. 19. Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione.***

“1. Le espulsioni collettive sono vietate.

2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.”

L’art.19 si concentra sul principio di non-refoulement o di “non respingimento”. È previsto anche all’art.4 del quarto protocollo del CEDU. I due articoli sono sovrapponibili per portata e significato. Come specificato sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, entrambi sono volti a «*garantire che ogni decisione formi oggetto di un esame specifico e che non si possa decidere con un'unica misura l'espulsione di tutte le persone aventi la nazionalità di un determinato Stato*»⁴. Il paragrafo 2, poi, richiama implicitamente l'articolo 3 della CEDU e il concetto di tortura e pene inumane o degradanti, incorporandone anche la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo principio si rivelerà particolarmente utile in diversi momenti della presente trattazione, tra i quali l’analisi della Dichiarazione UE-Turchia (*infra*), il cui punto 1 afferma che “tutti i migranti

³ Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d’Europa, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Edizione del 2014;

⁴ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea C 303/24 - 14.12.2007

saranno protetti in conformità delle pertinenti norme internazionali e nel rispetto del principio di non-refoulement”, senza chiarire, tuttavia, con che modalità⁵.

1.1.3 DIRETTIVE.

Le direttive, così come i regolamenti e le decisioni sono atti giuridici vincolanti di diritto derivato, in quanto adottate dalle istituzioni europee in ragione delle attribuzioni loro riservate in virtù dei Trattati. Al co.3, l’art.288 TFUE prevede che la direttiva: “vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi”. Le direttive non hanno, infatti, portata generale e pongono un obiettivo da raggiungere. Le modalità di attuazione sono lasciate alla discrezionalità degli Stati a cui sono dirette, che devono recepirle e darvi attuazione. È bene tenere conto, tuttavia, che le direttive sono sempre più dettagliate, lasciando poco spazio di manovra agli Stati.

Di seguito le principali direttive componenti il CEAS:

- ***Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e misure che promuovono l’equilibrio degli sforzi tra i paesi dell’UE.***

Questa direttiva nasce in risposta al massiccio afflusso di sfollati provenienti principalmente dall’ex Jugoslavia e dal Kosovo negli anni Novanta, causato dai conflitti che coinvolgevano i due paesi oltre che la Serbia e la Croazia. Speciali procedure che regolassero la gestione di simili eventi si sono dimostrate necessarie e, la direttiva n.55 del 2001 ha permesso di offrire una protezione temporanea e immediata ai cittadini stranieri impossibilitati a tornare nel proprio paese a causa di

⁵ In tal senso v. Casolari, *La crisi siriana, L’esodo dei rifugiati e la Dichiarazione UE-Turchia*, in *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale* a cura di Ronzitti e Sciso, Giappichelli Editore, Torino, 2018, pag.232;