UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CATANIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA IN POLITICA E RELAZIONI INTERNAZIONALI

Dario Giancani

IL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO: UN TRAGUARDO ANCORA LONTANO

PROVA FINALE

RELATORE:

Chiar.ma Prof.ssa Francesca Longo

ANNO ACCADEMICO 2012-2013

Indice

ABSTRACT 2

CENNI INTRODUTTIVI.....3

CAPITOLO I

Flussi migratori e la figura del rifugiato politico.....9

CAPITOLO II

Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia.
Le radici delle politiche comunitarie di immigrazione e asilo. 17

CAPITOLO III

Il regime internazionale sull'asilo politico.....26

CAPITOLO IV

Le due fasi della politica comune d'asilo e gli sviluppi del
Common European Asylum System.....48

CAPITOLO V

Sistema europeo comune di asilo: un traguardo ancora lontano. 76

BIBLIOGRAFIA 111

RINGRAZIAMENTI.....116

ABSTRACT

The figure of the political refugee develops in the field of the big phenomenon of the migratory flows, but it has specific characteristics and disciplines at international, regional and national level. The term "*refugee*" *shall apply to any person who, owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.*

In spite of the clear definition of refugee stated in art.1 A *Convention relating to the Status of Refugees* (1951), such term is still misunderstood and often used incoherently in the daily language, particularly by mass-media and by popularity-seeking politicians. This causes, among the others, the repeated and wrong association with the *economics migrants* and the *internally displaced persons* (IDPs).

From the 80s, the European Union has felt the need of adopting a system able to guarantee a real and uniform legal protection to refugee applicants inside its own borders. The process of creation of Common European Asylum System (CEAS), has developed through two phases. The first phase, from 1999 until 2005, concerned the elaboration of juridical tools regarding the identification of the Member State responsible for the asylum request, the elaboration of the minimum rules for the asylum procedures, the conditions for the treatment of the refugee and the qualification and the content of the status of refugee and of the subsidiary protection.

In the second phase, since 2007, it was supposed to have an elaboration of a common asylum procedure and a *status* of beneficiary of international protection that could be valid and uniform in the whole Union.

The realization of a European politics with regard to asylum, has been dilatory, and subjected to the reticence of the Member States to delegate their competences in this field.

On the basis of such premises, this dissertation is meant to analyze the situation of the right of the refugee in Europe in order to evaluate the real protection offered to people asking for asylum.

My study is to verify the existence of a detailed policy in the European Union, controlling the efficiency of the adopted legislation and identify the efficiency in giving a response to the flow of the applicants in the UE and in the realities of the Member States.

Through this approach it will be possible to discover till what extend the aim of the Union of a realization of a CEAS has been fulfilled, so that protection and effective assistance can be guaranteed to political asylum applicants in a uniform way in all the European countries. The analysis will show the difference between *approved* and *adopted*: in spite of the existence of common laws concerning asylum, as a matter of fact there are different national procedures and approaches.

Unfortunately a real, sensible and efficient CAES is still distant in time.

Cenni introduttivi

No finger prints. La protesta pacifica sollevata dai migranti a Lampedusa (AG) nel luglio 2013, propone un nuovo aspetto nell'analisi dell'asilo politico: il "no alle impronte digitali", si riferisce esplicitamente all'identificazione che, se rilevata dalle autorità italiane, comporterebbe automaticamente la richiesta di asilo politico in Italia.

Sono molteplici, infatti, gli episodi recenti di migranti, in maggioranza egiziani e siriani, che una volta *sbarcati* in Sicilia, rifiutano di essere identificati, poiché non intendono iniziare la procedura d'asilo in Italia bensì in altro Paese membro dell'Unione Europea. Rivendicano altresì la possibilità di chiedere il ricongiungimento familiare [1] con i parenti che risiedono in altri Paesi europei, prevista dal c.d. Regolamento Dublino III, con il fine di aggirare di fatto la valutazione della richiesta da parte delle autorità italiane.

In merito la condizione dei richiedenti asilo in Italia, i migranti hanno le idee chiare: lunghissimi tempi delle procedure d'asilo, pessime condizioni e congestione

[1] Per "ricongiungimento familiare" si deve intendere *qualsiasi procedura attraverso la quale si realizza il principio dell'unità familiare. Il ricongiungimento ha un'applicazione particolare nel contesto delle soluzioni durevoli in generale e del reinsediamento in particolare*. Comm. IPU e ACNUR (2001). Glossario dei termini chiave relativi alla protezione, in Protezione dei Rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiato.

dei C.A.R.A. [2] con conseguente prolungamento dei tempi per il riconoscimento del diritto d'asilo.

L'Italia, così come altri Paesi mediterranei, è semplicemente spesso il punto di approdo in Europa poiché la meta dei migranti è l'Europa centrale.

In considerazione dell'esistenza di un sistema comune europeo di asilo politico, ovvero medesime procedure e diritti minimi assegnati dagli Stati europei, quali sono i motivi che inducono i richiedenti asilo politico ad escludere l'Italia e a valutare lo Stato dell'Unione Europea nel quale richiedere e dal quale ricevere protezione?

L'atteggiamento dei governi e dell'opinione pubblica occidentale, nei confronti dei richiedenti asilo, è mutato nel tempo e viene spesso subordinato a una serie di considerazioni estranee alla sfera di riferimento e relative, piuttosto, alle questioni della sicurezza interna, dell'economia, dell'interesse nazionale: l'asilo politico viene spesso declassato al livello delle problematiche concernenti l'immigrazione comune, da trattare con gli strumenti della programmazione economica e dell'ordine pubblico.

È proprio questa fuorviante equiparazione, ad accrescere in me l'interesse per il diritto d'asilo come oggetto di studio. Per sua natura, infatti, la concessione

[2] Centro di Accoglienza per i Richiedenti Asilo. I CARA sono strutture nelle quali vengono inviati e ospitati, per un periodo variabile di 20 o 35 giorni, gli stranieri richiedenti asilo privi di documenti di riconoscimento o che si sono sottratti al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato. DPR n°303 del 2004 - D.Lgs. n°25 del 2008 per attuazione della Direttiva 2005/85/CE.

dello *status* di rifugiato non può essere esplicitamente subordinata alle logiche di gestione dei flussi migratori o alle misure di deterrenza applicate per contenere l'ingresso di stranieri, ma deve rispondere unicamente alle esigenze e agli interessi del richiedente: è un riconoscimento all'esistenza che riguarda l'immigrato come *persona*, non come forza-lavoro o *criminale*.

La contemporanea presenza, specie in scala europea, di organi preposti alla tutela di un diritto universale e di strutture sostanzialmente detentive [3], in cui spesso finiscono gli stessi richiedenti asilo, è indicativa di una convergenza tra l'ottica con cui viene trattata la questione dell'asilo e gli indirizzi politici applicati al più generale fenomeno dell'immigrazione, spesso concepito in termini di "problema" o "emergenza".

In tali contesti, spesso le logiche di accoglienza, protezione ed integrazione lasciano spazio a presunti "modelli di invasione" dei migranti, spesso legittimati dai *media* e furieri di vere psicosi sociali, che possono diventare dei validi strumenti per avallare politiche di ostilità ed esclusione.

I flussi migratori, per i soggetti politici europei, rappresentano infatti uno degli argomenti per la gestione dell'elettorato.

La presenza di detta *issue* nell'agenda politica dell'Unione Europea, ha comportato l'aumento di

[3] Per "detenzione" si deve intendere *restrizione alla libertà di movimento, generalmente applicata attraverso il confinamento forzato. È opinione dell'UNHCR che la detenzione non dovrebbe, di regola, essere usata come misura di controllo dei richiedenti asilo*. Comm. IPU e ACNUR (2001). Glossario dei termini chiave relativi alla protezione, in Protezione dei Rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiato..

atteggiamenti ostili nei confronti dei migranti, di *tutti* i migranti, nelle campagne elettorali e nella discussione pubblica da parte di forze politiche europee sempre più populiste, nazionaliste, con un crescente estremismo di destra e neonazismo.

La mia prospettiva è quella di appurare l'esistenza di una specifica *policy* nell'Unione Europea, verificare l'efficienza degli strumenti normativi adottati e riscontrare l'efficacia della risposta nella realtà del flusso dei richiedenti asilo politico nell'UE e nelle realtà degli Stati membri.

Dall'analisi si evince come esista una discrasia tra *approvato e applicato*: infatti, nonostante l'esistenza di un regime comunitario in materia di asilo a cui sono soggetti i 28 Stati UE, in realtà esistono prassi e approcci differenziati.

Ciò poiché l'asilo viene percepito, spesso, quale un problema di sicurezza interno e, di conseguenza, trattato a carattere meramente locale.

La ricerca di soluzioni locali a problemi non locali, però, non può che rappresentare nella fattispecie un palliativo imperfetto ed inadeguato o un debole espediente con la mera funzione di diversivo: è necessario elaborare soluzioni globali adeguate ai *pasticci* globali e, dopo averle trovate, metterle in pratica (Bauman, 2004: 91).

Oltre che a prevedere e adottare strumenti normativi *ad hoc*, sorge quindi il problema della mancata applicazione di questi o della difficoltà di armonizzazione del diritto interno con quello europeo.

Il diritto d'asilo risulta essere un diritto *incompleto*, ovvero che presenta delle lacune giuridiche che ne mettono in discussione la garanzia: si tratta di un diritto proclamato quale universale senza quasi che a ciò corrisponda un dovere, da parte dei governi, di concedere protezione internazionale nel proprio territorio a chi la richieda (Ferrajoli, 2001: 29).

Oggetto della presente trattazione è l'analisi del diritto d'asilo così come affrontato nell'ambito dell'Unione Europea, con lo scopo di illustrare lo sviluppo e le innovazioni che hanno dato vita al Sistema Europeo Comune di Asilo, indicarne le carenze e, altresì, rilevare le divergenze nell'applicazione concreta da parte degli Stati.

Nel primo capitolo si analizza il fenomeno dei flussi migratori e si esplicano le distinte categorie di migranti con particolare attenzione sul rifugiato politico.

Nel secondo capitolo si analizza la normativa europea che disciplina il diritto d'asilo prestando particolare attenzione all'evoluzione che le disposizioni normative in materia hanno subìto nel corso degli anni, a partire dallo Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia, e allo stesso tempo sottolineare le carenze che queste presentano.

Nel terzo capitolo si prende in considerazione il regime internazionale in materia di asilo e di riconoscimento dello *status* di rifugiato, ponendo un *focus* sulla Convenzione di Ginevra del 1951, al principio di *non-refoulement* e alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali.

Nel quarto capitolo vengono descritte le due fasi della politica europea di asilo, l'evoluzione del Common European Asylum System e dei relativi strumenti giuridici adottati.

Infine, nell'ultimo capitolo, viene fornita una visione d'insieme in merito le situazioni nazionali concrete e al processo di armonizzazione degli Stati membri.

L'analisi complessiva è quella di fare una ricostruzione completa ed organica di quanto finora prodotto dall'Unione Europea in materia d'asilo, dagli Stati membri e delle prevedibili novità future di un diritto, a parer mio universale e inderogabile, quale quello dell'asilo politico.

Capitolo I

Flussi migratori e la figura del rifugiato politico.

Si può risalire molto lontani nel tempo per cercare una definizione dell'istituto giuridico dell'asilo, i diversi modi di intenderlo, le diverse tipologie, i limiti. L'evoluzione storica mostra come due nozioni si siano sempre prospettate e mantenute fino ad oggi, seppur con connotazioni diverse.

Ad una concezione religioso-sociale del luogo che rendeva lo stesso inviolabile o immune, si contrapponeva il riconoscimento di privilegi concessi alla persona: si distingueva, così, l' "*asilo*" [4] del diritto greco ossia il luogo *sacro* in cui veniva assicurata l'inviolabilità o l'immunità a chiunque vi si fosse rifugiato, dall' "*asilía*", ovvero i privilegi personali concessi alle persone, stranieri o cittadini di comunità alleate, che avessero particolari meriti o pubblica considerazione.

I privilegi più rilevanti erano la libertà personale e la possibilità di agire in giudizio per difendere i propri diritti.

Gli studiosi dell'evoluzione storica dell'istituto sottolineano come nel diritto greco prima, e in quello

[4] Nella Grecia antica esistevano numerosi santuari religiosi - zone di asilo considerate sacre - il cui territorio era inviolabile e dove non poteva essere esercitata persecuzione. Proprio da una parola di origine greca "ásylon" - composta dalla particella privativa "a" e dal verbo "syláo" (catturare, violentare, devastare) - deriva il termine "asilo" : letteralmente, "senza cattura". Nella tradizione greca - e poi romana - l'asilo trova la sua giustificazione etica nella necessità di proteggere lo straniero in quanto essere indifeso "isolato dai suoi compatrioti e dai suoi parenti", come scrive Platone ne "*Le Leggi*".

romano poi, *asilo* e *asilía* hanno subìto limiti, sia nell'individuazione dei luoghi, sia nella definizione delle persone ovvero degli aventi diritto, escludendo le persone colpevoli di gravi reati o introducendo una connotazione politica: il diritto veniva riconosciuto soltanto a chi era stato costretto a fuggire per **motivi politici**.

La sacralità dei luoghi e la condizione della persona sono elementi ben presenti anche nel c.d. *asilo religioso* o *ecclesiastico* affermatosi nel Medio Evo e rispettato fino a quando, in età moderna, il potere di governo degli Stati sovrani e indipendenti si consolidò, ridimensionando l'istituto, oggetto di trattati, ovvero di Concordati, frutto di compromesso fra potere civile e potere religioso. Quest'ultimo, invero, non era più in condizione di difendere le prerogative della Chiesa, gli istituti ed ordini religiosi, divenuti oramai incompatibili con il potere sovrano dello Stato, la sua indipendenza e laicità di governo.

Anche se l'asilo religioso prevedeva limiti ed esclusioni in considerazione della particolare gravità dei reati, è significativo ricordare che l'atteggiamento della Chiesa rispondeva alla necessità di far prevalere la misericordia di Dio sulla giustizia terrena, favorendo la possibilità di porre rimedio agli errori commessi, gli errori essendo connaturati alla condizione e debolezza umana. La Chiesa, in sostanza, difendeva poteri e prerogative proprie, ma difendeva anche i diritti dell'uomo in quanto tale, nei confronti dell'esercizio del potere esercitato da altri soggetti.

È proprio nei rapporti fra poteri degli Stati sovrani e indipendenti, e quindi nel quadro delle norme di diritto internazionale, che si afferma la disciplina a livello internazionale dell'istituto dell'asilo.

La stratificazione dell'economia mondiale e l'aumento del divario tra nord e sud, il sistema delle comunicazioni mondiali e la violenza dei conflitti interni spingono milioni di persone a cercare la soluzione dei loro problemi economici e di sicurezza personale in Paesi diversi dal proprio. Questo significa muoversi dai Paesi senza sviluppo economico della periferia del sistema internazionale verso i Paesi economicamente sviluppati del centro, ma anche muoversi all'interno di ciascuna di queste aree.

Il numero dei rifugiati per motivi politici e a causa di persecuzioni da un paese all'altro del *Terzo Mondo* è aumentato negli ultimi anni e il fenomeno si è ripresentato anche in Europa. La povertà economica può essere ragione di migrazione volontaria quando chi emigra vuole migliorare la propria condizione economica, ma chi fugge da condizioni di fame non è un migrante volontario.

Anche le persecuzioni politiche ed etniche sono causa di migrazioni contro la volontà di chi si muove, così come chi fugge da disastri naturali e da disastri umani non è un migrante volontario (Attinà, 2003: 202).

La figura del rifugiato politico si sviluppa dunque nel settore del più grande fenomeno dei flussi migratori ed è un ambito di riflessione più che mai aperto alla

discussione. Molteplici appaiono le sfumature che contraddistinguono tale figura così da renderla particolarmente complessa e sfaccettata nel panorama internazionale.

Risulta pertanto necessario definire e procedere con le opportune distinzioni al fine di focalizzare i *protagonisti* di questa trattazione.

Le persone costrette a fuggire dalle loro case a causa di persecuzioni dovute a problemi di natura politica, religiosa, militare o altro, vengono denominate *rifugiati politici*.

La definizione di rifugiato è cambiata nel tempo e dipende dal luogo, ma una sempre maggiore preoccupazione a livello internazionale per il dramma dei rifugiati ha portato a una formulazione largamente riconosciuta.

Nella Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* dei rifugiati del 1951, il rifugiato è colui che "*per fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinione politica, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può, oppure, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese*".

Nonostante detta definizione sia comunemente utilizzata da disposizioni normative internazionali, regionali e nazionali, da Organizzazioni Internazionali, da Stati e *gatekeepers*, il termine rifugiato continua ad essere frainteso ed è spesso utilizzato incoerentemente

nel linguaggio quotidiano, specie da *mass media* e da parte di soggetti politici.

La disorganizzazione concettuale è connessa alla confusione con persone che emigrano per motivi economici, i c.d. *migranti economici*, e gruppi perseguitati che rimangono all'interno del proprio Paese e non attraversano un confine fra Stati, c.d. *sfollati interni* [5].

I ***migranti economici*** sono coloro i quali lasciano il paese d'origine per motivi puramente economici o allo scopo di migliorare le loro condizioni di vita materiali; di conseguenza, tale categoria di soggetti, non risponde ai criteri che definiscono lo *status* di rifugiato e non ha, pertanto, il diritto di godere della protezione internazionale.

Di frequente, principalmente nel senso comune, non si pone una netta distinzione tra emigranti per ragioni economiche e rifugiati politici. Tale confusione è generata anche dal fatto che le condizioni economiche dei Paesi da cui fuggono i rifugiati politici sono in genere particolarmente disagiate; realtà dalla quale scaturisce l'erroneo termine *rifugiati economici*, ambiguo e poco appropriato, poiché accosta due concetti che fanno riferimento a motivi diversi che hanno provocato l'esodo: politico il primo, economico il secondo. Nonostante le qualità di migrante economico e di rifugiato politico non si escludono mutuamente, resta comunque caratterizzante, per una netta distinzione, la relazione problematica del secondo

[5] Human Rights Education Associates, http://www.hrea.org.

con le autorità politiche del paese d'origine (Grahl-Madsen, Sijthoff, 1972: 75).

La confusione terminologica tra rifugiati e sfollati interni nasce dalla percezione di una loro innegabile somiglianza. Le motivazioni che spingono entrambi i gruppi ad abbandonare le proprie case e comunità sono simili: violenza generalizzata, conflitti interni, violazioni dei diritti umani.

Tuttavia, essi si distinguono per un aspetto tanto semplice quanto ricco di implicazioni: i primi, denominati ***internally displaced persons*** (IDPs) [6], rimangono all'interno del territorio nazionale e, di conseguenza, si trovano sottoposti alla giurisdizione del proprio Stato; i secondi, al contrario, oltrepassando i confini del proprio Paese e recidendo qualsiasi vincolo o legame con esso, godono di uno speciale *status* giuridico riconosciuto dal diritto internazionale in relazione alla necessità di una protezione *surrogata,* ossia sostitutiva di quella dello Stato da cui si fugge (Codini, 2009: 196).

A causa dell'assenza di un mandato generale finalizzato all'assistenza delle *internally displaced persons*, la maggior parte degli sfollati non riceve protezione o assistenza internazionale.

Il mutamento della natura dei conflitti ha condotto a un progressivo aumento delle persone sfollate all'interno del proprio Paese generando una particolare attenzione

[6] Soltanto in Italia si utilizza il termine *profugo* per definire chi, pur essendo costretto ad abbandonare il proprio paese causa di guerre, persecuzioni, violazioni di diritti umani e catastrofi naturali, non possiede tuttavia lo *status* di rifugiato. Altrove il termine profugo è tradotto con termini quali *refugee* o *réfiugè*.

nei riguardi delle *IPDs* e, nella prassi, competenze di protezione, assistenza e rifugio da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, sono state recentemente previste attraverso il "*cluster approach*" [7].

Il migrante *latu sensu* è, quindi, colui che decide volontariamente di lasciare il proprio Paese per stabilirsi, temporaneamente o permanentemente, in un altro Stato. Il richiedente asilo politico, invece, non si sposta per libera scelta, ma è costretto ad abbandonare il proprio Paese per sfuggire a gravi persecuzioni e violenze.

Le *situazioni* giuridiche dei soggetti migranti sono situazioni di pretesa o di vantaggio anche se differenti per le due principali fattispecie.

Il migrante volontario ha un *interesse legittimo*, ossia il potere attribuito ad un soggetto al fine di tutelare insieme interessi individuali e interessi della collettività; un potere di fatto che garantisce la posizione del singolo solo *indirettamente*, in quanto

[7] Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europeo – Consenso europeo sull'aiuto umanitario (2008/C 25/01). Sul Cluster Approach: *The foundations of the current international humanitarian coordination system were set by General Assembly resolution 46/182 in December 1991. Almost 15 years later, in 2005, a major reform of humanitarian coordination, known as the Humanitarian Reform Agenda, introduced a number of new elements to enhance predictability, accountability and partnership. The Cluster Approach was one of these new elements. Clusters are groups of humanitarian organizations, both UN and non-UN, in each of the main sectors of humanitarian action, e.g. water, health and logistics. They are designated by the Inter-Agency Standing Committee (IASC) and have clear responsibilities for coordination.* Consultabile su https://clusters.humanitarianresponse.info/about-clusters/what-is-the-cluster-approach.

tale protezione garantisce al contempo interessi che sono propri della collettività (Paradiso, 2010: 47).

Il migrante non volontario, invece, ha il potere attribuito a un soggetto per la tutela di un suo interesse, ossia un d*iritto soggettivo*; questi infatti può agire per la soddisfazione di un interesse individuale (Paradiso, 2010: 46).

I motivi che spingono i migranti sono diversi così come lo sono, comprensibilmente, anche le figure giuridiche previste: il protagonista della trattazione che segue è il **richiedente asilo politico**, c.d. *asilante*, ossia il migrante che è costretto a spostarsi in un altro Paese non per sua libera scelta, piuttosto, per la mancanza di ogni possibile scelta.

La differenza tra migrazione volontaria e migrazione non volontaria acquisisce così significato politico.

I flussi migratori non volontari, infatti, indicano l'esistenza di ragioni di abbandono del proprio Stato che sono superiori alle capacità di risposta politica del singolo individuo o di interi gruppi sociali o collettività culturali.

In questi casi sono necessarie la solidarietà internazionale e risposte collettive, specie se si considera che oggi l'importanza del richiedente asilo politico, oltre che in generale dei flussi migratori, sta nel fatto che esso non è tale da poter turbare semplicemente le relazioni bilaterali tra il Paese d'origine e il Paese di destinazione (Attinà, 2003: 203).

Capitolo II

Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Le radici delle politiche comunitarie di immigrazione e asilo.

La legislazione dei Paesi membri dell'Unione Europea che disciplina la materia di immigrazione e asilo politico, ovvero la protezione accordata dagli Stati alle persone che presentano specifici requisiti, è fortemente influenzata dagli atti emanati dall'Unione Europea.

I suddetti atti compongono il c.d."*Sistema europeo comune di asilo"* che pur fra riluttanze degli Stati membri e prassi ancora molto differenziate, hanno un'influenza ormai incisiva sulla disciplina interna di ciascun Paese.

Il trasferimento di competenza nazionale in competenza comunitaria nella seguente materia è avvenuto in maniera graduale.

Una svolta giuridica verso la *comunitarizzazione* della disciplina dell'immigrazione e dell'asilo si compì con il Trattato di Amsterdam del 1999 che diede inizio al trasferimento della materia dall'area intergovernativa alla competenza comunitaria.

Il nuovo Trattato ha *comunitarizzato* la materia di «*visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*» [8].

Gli Stati membri hanno così deciso di trasferire progressivamente - il c.d. " periodo transitorio ", ovvero cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato -

[8] Nuovo Titolo IV del Trattato CE, artt. 61 - 69.

le materie connesse all'immigrazione dal "terzo" al "primo pilastro".

Le politiche d'asilo sono parte integrante dell'obiettivo dell'Unione Europea di realizzare uno **Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia** (SLSG) nei confini comunitari.

Il trattato della Comunità Economica Europea del 1957 non includeva indicazioni in materia di giustizia e di ordine pubblico. Una cooperazione più intensa cominciò a prendere forma nel 1975 con l'istituzione del Gruppo Trevi per combattere il terrorismo e, dal 1985, anche la criminalità transnazionale e l'immigrazione illegale.

Dal 1984 i ministri degli Affari interni e della Giustizia dei Paesi membri iniziarono incontri regolari per mettere a punto una cooperazione sistematica nell'ambito doganale e di polizia e in quello della libera circolazione delle persone. Tuttavia, sia nel caso del Gruppo Trevi sia nel caso degli incontri ministeriali, la cooperazione trovava luogo al di fuori del quadro giuridico dei trattati.

La criminalità che si organizzava su scala transnazionale, la circolazione di merci servizi e capitali caratterizzanti il mercato unico e la gestione delle frontiere tra gli Stati membri, le ingenti migrazioni, furono fenomeni concomitanti che necessitavano di una risposta comune e che contribuirono al rafforzamento e all'istituzionalizzazione della cooperazione in questo ambito.

Fino agli anni settanta l'immigrazione dall'esterno non aveva *preoccupato* gli Stati europei poiché il numero degli stranieri era relativamente basso e si riteneva vi fosse bisogno di manodopera straniera.

Tuttavia in seguito alla crisi economica e alla crescita della disoccupazione, negli anni settanta e ottanta, gli Stati europei avevano cambiato attitudine verso l'immigrazione e le loro politiche nazionali erano divenute sempre più restrittive.

Al contempo, aumentava repentinamente il flusso di migranti dall'Est Europa, a seguito del crollo dei regimi comunisti, così come aumentava il flusso di immigrati dall'Africa e quello dei rifugiati dai Balcani ove infuriavano conflitti etnici.

È in questo quadro storico-sociale che ci si orientò in direzione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo.

La libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione, assieme ad effetti socioeconomici fortemente positivi, creava problematiche che per motivi logistici richiedevano una risposta comune, in particolare in materia di immigrazione e asilo, facendo divenire particolarmente urgente la risoluzione del problema delle frontiere esterne (Attinà, Natalicchi, 2010: 247).

Il concetto di **frontiera** è, infatti, centrale per ogni sistema politico in quanto delinea le dimensioni di quest'ultimo distinguendolo dall'ambiente esterno che, pur esercitando pressioni e influenzando le dinamiche

interne, non è strutturalmente interdipendente dalle componenti del sistema.

In tale prospettiva la delimitazione dello spazio del sistema, la chiusura delle frontiere e la costruzione dei confini territoriali sono elementi primari dello sviluppo di tutti i sistemi politici per "rinchiudere" gli appartenenti entro un delimitato spazio territoriale e per sviluppare in quest'ultimi un senso di appartenenza.

Il concetto di frontiera dell'Unione Europea, appare particolarmente articolato. Una prima complessità deriva dalla coesistenza di tre diversi tipi analitici di frontiere - interne, territoriali e funzionali -, che non coincidono tra loro in quanto variano in relazione alle dimensioni politiche che esse delimitano.

La seconda complessità deriva dalla vocazione dell'Unione Europea al continuo allargamento [9]; fino a quando il processo di allargamento non si concluderà, il processo di chiusura delle frontiere esterne si dovrà svolgere in connessione con il processo di allargamento delle frontiere interne.

All'interno del quadro europeo e nella fattispecie nel caso delle frontiere, il comportamento di uno Stato membro riguardo all'ammissione di cittadini non comunitari avrebbe pertanto avuto conseguenze per tutti gli altri Stati membri. La frontiera di uno Stato membro diveniva a tutti gli effetti la frontiera esterna

[9] *Il 7 luglio 2013 la Croazia diventa il 28° Stato membro dell'Unione Europea, e il croato ne sarà la 24ª lingua ufficiale. L'adesione della Croazia al progetto europeo segna un'altra pietra miliare nella costruzione dell'Europa unita.* Commissione Europea, consultabile su http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/allargamento/croazia_entra_in_ue_it.htm.

della Comunità Europea. Le regole nazionali su chi ammettere o meno nel proprio territorio avrebbero dovuto divenire se non regole comuni almeno regole più simili (Attinà, Natalicchi, 2010: 248).

L'Accordo di Schengen del 1985, sebbene sorto al di fuori del processo di integrazione in quanto firmato al di fuori delle competenze e del quadro istituzionale e normativo dell'Unione, ha rappresentato l'avvio del processo di politicizzazione del concetto di frontiera esterna ed ha tracciato il paradigma di quella che oggi è la politica di gestione delle frontiere dell'Unione.

Il Trattato sull'Unione Europea del 1992 ha istituzionalizzato la cooperazione in materia di frontiere esterne e, istituendo il Titolo VI intitolato alla Politica di Giustizia e Affari Interni, che comprendeva tra le sue competenze la politica di attraversamento delle frontiere disciplinata dalle regole sull'asilo, sull'immigrazione e sulle condizioni di circolazione dei cittadini terzi sul territorio dell'Unione, rappresenta la piena politicizzazione del tema delle frontiere per il sistema politico dell'Unione (Longo, 2005: 68).

Con il Trattato di Lisbona, che abolisce la suddivisione delle politiche UE in tre pilastri, in termini di definizione e di formazione della domanda delle politiche, lo SLSG non è più diviso in due tronconi come lo era prima - nel primo pilastro Comunità Europea (immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria in ambito civile) e SLSG nel terzo intergovernativo (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) - (Attinà, 2010: 257).

Le politiche di immigrazione ed asilo rientrano tra le competenze concorrenti dell'Unione Europea in virtù del principio di attribuzione e inserite tra i nuovi obiettivi dell'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) per «*conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*».

L'articolo 5.2 del TUE sancisce che «*in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati ... Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri*».

Inoltre, a causa del principio di sussidiarietà, l'Unione Europea agisce solo nei casi in cui lo Stato membro non sia autonomamente in grado di far fronte alla situazione presentatagli e quindi di raggiungere l'obiettivo prefissato.

Ciò detto, in materia di asilo l'Unione conserva competenze che non possono essere considerate irrilevanti [10].

È d'obbligo rilevare che i suddetti tentativi di *comunitarizzazione* sono stati il frutto di un compromesso tra quei Paesi che avevano manifestato la volontà di proseguire verso questo obiettivo e quelli

[10] http://www.progre.eu/2013/03/24/diritto-dasilo-in-europa/.

più ostili - come Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca - orientati a mantenere la materia dell'immigrazione nella cooperazione a livello intergovernativo [11].

Nonostante questo, le prime novità decisionali introdotte - rapporti tra l'integrazione comunitaria del Titolo IV Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) e la cooperazione intergovernativa del Titolo VI TUE - non sono più di concorrenza o rivalità, essendo entrambi i metodi finalizzati alla realizzazione di un unico obiettivo, ovvero la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui si inserisca un regime comunitario d'asilo politico.

Il concetto di un "sistema europeo comune di asilo", venne introdotto per la prima volta dal Consiglio Europeo di Tampere nel 1999, occasione in cui Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri raggiunsero l'accordo per dotarsi di strumenti minimi atti a determinare, con chiarezza e praticità, lo Stato competente per l'esame delle domande di richiesta d'asilo, prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, indicare condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e porre in essere tentativi di conciliazione delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello *status* di rifugiato politico [12].

---

[11] L'orientamento in questione ha portato all'adozione di Protocolli addizionali al Trattato sulla partecipazione o meno dei tre Paesi rispetto al Titolo IV TCE. L'operatività del Titolo IV risulta quindi limitata dalla mancata partecipazione ai lavori di questi tre Paesi dell'Unione.

[12] http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

Il regime si sarebbe dovuto completare con misure che fossero state in grado di prevedere forme complementari di protezione e fossero capaci di offrire uno *status* adeguato alle persone che avrebbero necessitato di tale protezione. L'omogeneizzazione delle politiche di asilo trovava radici ben più profonde, sia dal punto di vista temporale che sotto il profilo normativo: tale percorso trae origini dal riconoscimento concettuale e terminologico di rifugiato politico della Convenzione di Ginevra del 1951, prima, e dalla Convenzione di Dublino del 1990, poi.

Il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico è legato infatti all'adozione della **Convenzione di Ginevra** del 28 luglio 1951, che all'art. 1 comma 2 applica il termine rifugiato a chi temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal paese in cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal paese di cui aveva la residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può e non vuole ritornarvi per il timore di cui sopra (Codini, D'Odorico, Gioiosa, 2009: 25).

Gli Stati europei nel 1990 [13], *decisi nel rispetto della loro comune tradizione umanitaria, a garantire ai*

[13] Belgio, Danimarca, Repubblica Federale di Germania, Repubblica Ellenica, Spagna, Repubblica Francese, Irlanda, Repubblica Italiana,

rifugiati un'adeguata protezione, come previsto dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, […], e considerando l'obiettivo comune di uno spazio senza frontiere interne nel cui ambito, in particolare, sarà garantita la libera circolazione delle persone conformemente alle disposizioni del trattato che istituisce al Comunità economica europea, modificato dall'atto unico europeo [14], si allinearono alle disposizioni internazionali vigenti in materia di asilo, con l'adozione della **Convenzione di Dublino** del 15 giugno 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea.

Granducato del Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica Portoghese, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

[14] Al considerando 2 e 3 della Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee.

Capitolo III

Il regime internazionale sull'asilo politico.

La trattazione del diritto d'asilo, così come disciplinato nell'ambito dell'Unione Europea, non può prescindere dalla definizione che, prima di ogni altra, gli è stata data dal diritto internazionale.

Benché esista il diritto di uno Stato di controllare i confini della propria nazione e una normativa europea che preveda specifiche disposizioni legislative in materia per gli Stati membri, sussistono peculiari situazioni o condizioni giuridiche che conferiscono il diritto di ingresso, di soggiorno o particolari diritti connessi ad obblighi di protezione sul territorio previsti dal diritto internazionale.

Il diritto d'asilo può in primo luogo consistere nel garantire, da parte dello Stato nell'esercizio di un originario potere sovrano (Conforti, 2006: 198), protezione al rifugiato all'interno del proprio territorio, c.d. asilo territoriale [15] ; in secondo luogo può consistere nell'accoglienza del rifugiato, da parte dello Stato, al di fuori della propria sfera territoriale, ovvero nelle sedi delle proprie rappresentanze diplomatiche

[15] Per "asilo territoriale" si deve intendere "*the protection granted by a State to an alien on its own territory against the exercise of jurisdiction by the State of origin, based on the principle of non-refoulement, leading to the enjoyment of certain intrnationally recognized right*", in Glossary of Migration, pubblicato dall'Organizzazione Internazionale sulla Migrazione (OIM), reperibile sul sito ufficiale www.iom.int. Consiste nell'esercizio di un originario potere sovrano da parte di uno Stato.

estere, ambasciate e/o consolati, c.d. asilo extraterritoriale o diplomatico [16].

Nella normativa internazionale il diritto d'asilo può assumere pertanto un duplice significato.

Le due forme di asilo, pur essendo eterogenee a causa della diversità dell'ambito territoriale in cui si attuano e quindi in relazione al potere statale interessato, sono manifestazioni di un solo ed unico principio: la protezione della vita e libertà della persona umana.

La rilevanza internazionale del diritto d'asilo trova, *in primis,* ragioni storiche [17].

Tralasciando la valenza del riconoscimento che l'asilo ebbe nel mondo antico e nelle successive epoche storiche, è nel ventesimo secolo, segnatamente nell'ambito delle organizzazioni internazionali istituite, che sono stati definiti per la prima volta in termini

[16] Per "asilo extraterritoriale" deve intendersi la situazione in cui si trova "*the refugee which States may grant beyond the boundaries of their territory in places which are granted immunity from jurisdiction, to an individual seeking protection from the authority who persecutes or claims him or her"*, in Glossary of Migration, *ibidem*.

[17] In origine si trattava di una istituzione religiosa. Presso i Greci certi templi, considerati inviolabili, costituivano sicuri luoghi di rifugio per coloro i quali sfuggivano il potere secolare; in base all'antica legge ebraica sei città venivano considerate città d'asilo, nelle quali chiunque, tranne gli assassini, potevano trovare rifugio soprattutto in Francia ed Inghilterra; per il cristianesimo, nelle chiese veniva concesso l'asilo religioso, considerato espressione della legge divina, e così fu per tutto il Medioevo. Martin Lutero scrisse un trattato sull'asilo nel diritto ecclesiastico, asilo concepito non necessariamente come protezione per perseguitati politici e religiosi, ma anche per quelli che avevano commesso un reato comune, solo in seguito venne stabilita da Grozio ed altri la distinzione tra reati politici e comuni. Era comunque il fatto di rifugiarsi in un luogo sacro, di non essere a disposizione delle autorità in persecuzione o in prosecuzione del delinquente per motivi diversi.

universalmente condivisi [18], il diritto d'asilo e la figura del rifugiato politico.

Tale materia, ed il connesso *problema* dei rifugiati, ha assunto una particolare rilevanza politica e giuridica per la comunità internazionale soprattutto a seguito di eventi che hanno destabilizzato l'ordine degli Stati su cui si sono abbattuti, inducendo masse di profughi ad abbandonare la propria comunità statale (Morrone, 2006: 31).

In questo contesto, la situazione dei rifugiati fu il *focus* dei lavori della Società delle Nazioni [19], prima, e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), poi. La seconda guerra mondiale fu teatro di atrocità ed efferatezza che generarono le migrazioni di individui in fuga: in relazione a ciò l'ONU promosse la redazione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, firmata nel 1948 [20].

Il diritto internazionale di *cercare* asilo è stato riconosciuto in primo luogo nella Dichiarazione che nell'art. 14.1 stabilisce che «*ogni individuo ha il diritto*

[18] Gli Stati aderenti alla Convenzione di Ginevra (1951) relativa alla definizione dello *status* di rifugiato sono stati 145.

[19] La Società delle Nazioni, costituita nel 1919, creò nel 1921 l'Alto Commissario per i Rifugiati, che pose innanzitutto attenzione alla situazione dei rifugiati russi, armeni e tedeschi. Successivamente vennero stipulate la Convenzione del 1933 sui rifugiati spagnoli, la Convenzione del 1938 sui rifugiati provenienti dalla Germania e il Protocollo del 1939 relativo ai rifugiati austriaci vittime di persecuzioni naziste.

[20] La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani venne adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. È frutto di un dibattito filosofico pluricentenario sui diritti umani, che aveva portato all'elaborazione della Dichiarazione d'indipendenza statunitense (1776) e alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino sanciti con la Rivoluzione Francese (1789), delle quali ne richiama molti principi.

di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite» (GOODWIN-GILL,1998: 175).

A detta prima definizione di asilo è seguita l'istituzione dell'**Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati** (ACNUR) - United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) - .

L'Agenzia venne creata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1949 e, di fatto, cominciò ad operare il 1° gennaio 1951 [21].

Lo Statuto dell'Alto Commissariato venne redatto *praticamente* in simultanea con la Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 1951; ne consegue che lo strumento chiave del diritto internazionale e l'organizzazione designata al suo monitoraggio sono *particolarmente* ben sincronizzati [22].

L'articolo 35 della Convenzione del 1951 rende esplicita la relazione e richiede agli Stati di cooperare con l'ACNUR sulle questioni relative alla messa in vigore della Convenzione stessa e ad eventuali leggi, regolamenti o decreti che gli Stati possono redigere e che possono avere un effetto sui rifugiati.

---

[21] L' Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati è stato creato con la risoluzione delle Nazioni Unite 319 A (IV) del 3 dicembre 1949. L'Assemblea adotterà poi lo Statuto dell'Alto Commissariato, che entrerà in vigore un anno dopo, con la risoluzione 428 A (V) del 14 dicembre 1950.

[22]http://www.unhcr.it/news/dir/2/lunhcr-la-agenzia-della-onu-per-i-rifugiati.html.

Pertanto con l'adozione della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 1951 si realizza quello specifico regime convenzionale, pressoché universale, a tutela di una categoria di richiedenti asilo, i rifugiati, il quale prevede del resto solo indirettamente e parzialmente un obbligo di asilo nei confronti di queste persone (Pedrazzi, 2006: 19).

Pur non sancendo un diritto d'asilo, la Convenzione di Ginevra in combinato disposto con il relativo Protocollo aggiuntivo New York del 1967 [23], contengono una serie di diritti e prerogative che derivano dal riconoscimento dello *status* di rifugiato, rappresentando di fatto gli strumenti di diritto internazionale più importanti sulla protezione dei rifugiati e delle persone in cerca d'asilo.

Sebbene il diritto di asilo non sia garantito da trattati vincolanti di protezione dei diritti umani di *livello universale*, tale diritto è tutelato attraverso diversi strumenti normativi regionali.

La Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo [24], nell'art. 26 protegge il diritto «*di chiedere e ricevere asilo*». La Convenzione Americana sui Diritti Umani [25], all'art. 22.7 tutela il diritto «*di chiedere e ricevere asilo in territorio straniero, conformemente alle leggi dello Stato ed alle*

[23] A cui hanno aderito 133 Paesi nel mondo, tra cui l'Italia.

[24] Adottata nell'aprile del 1948, anticipando di più di sei mesi la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, costituisce il primo strumento internazionale per la tutela dei diritti umani a livello globale e non nazionale.

[25] Adottata dall'Organizzazione degli Stati Americani - OAS - il 22 novembre 1969. Entrata in vigore il 18 luglio 1978.

convenzioni internazionali, in casi di persecuzioni per delitti politici o per delitti comuni connessi».

Nonostante il riferimento formalmente più liberale a un «*diritto di cercare e ricevere o aver ricevuto asilo*», la Commissione Inter-Americana ha sottolineato che tale diritto «*non implica alcuna garanzia che sarà concesso*». Tuttavia, garantisce il diritto di essere ascoltato nel presentare la domanda di asilo e di ricevere altre garanzie procedurali che verranno discusse in seguito. La Commissione ha generalmente interpretato queste disposizioni alla luce della Convenzione di Ginevra sui rifugiati [26]. Il significato di asilo ai sensi della Dichiarazione Americana e della Convenzione può comprendere anche altre forme di asilo, riconosciute in numerose convenzioni inter-americane sulla materia [27].

La Carta Africana sui Diritti Umani e dei Popoli riconosce il diritto di asilo all'art. 12.3: «*ogni individuo ha il diritto, se perseguitato, di chiedere e ottenere asilo in altri Paesi in conformità con la legge di questi Paesi e delle convenzioni internazionali*». La Commissione Africana sui Diritti Umani e dei Popoli ha stabilito che tale diritto «*deve essere interpretato*

[26] Desmond McKenzie e al. c. Giamaica, Comm.IADU, Casi 12.023 - 12.044 - 12.107 - 12.126 – 12.146, Rapporto n.41/00, Merito, 13 aprile 2000, par. 229; Donnason Knights c. Grenada, Comm.IADU, Caso 12.028, Rapporto n. 47/01, Merito, 4 aprile 2001, par. 111; Caso sui respingimenti ad Haiti, Comm.IADU, op. cit., nota n. 46, parr. 151-163.

[27] Convenzione sull'asilo territoriale, OAS, A-47, adottata il 28 marzo 1954; Convenzione sull'asilo diplomatico, OAS, A-46, adottata il 28 marzo 1954; Trattato sull'asilo ed il rifugio politico, adottato il 4 agosto 1939; Convenzione sull'asilo politico, OAS, A-37, adottata il 26 dicembre 1933; Convenzione sull'asilo, adottata il 20 febbraio 1928, alla Sesta Conferenza Internazionale degli Stati Americani.

come comprendente una protezione generale di tutti coloro che sono soggetti a persecuzioni, i quali potrebbero cercare rifugio in un altro Stato»[28].

Anche la Carta Araba dei Diritti Umani[29] riconosce il diritto d'asilo politico, seppur in maniera semplicistica, quando all'art. 28 prevede un «*diritto di chiedere asilo politico in un altro Paese per sfuggire alle persecuzioni*».

Lo strumento giuridico internazionale di riferimento per la protezione dei rifugiati è però rappresentato dalla Convenzione di Ginevra, poiché l'elemento chiave contenuto nel primo articolo, ovvero la definizione del concetto di rifugiato, ne caratterizza il carattere generale e ne garantisce una *portata universale*.

Il 28 luglio 1951, una conferenza speciale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite approvò, a Ginevra, la Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati.

La Convenzione, entrata in vigore il 22 aprile 1954 [30], prese corpo per ovviare al gravissimo contesto *post* seconda guerra mondiale, caratterizzato da una notevole quantità di persone costrette a fuggire da terribili situazioni.

---

[28] Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT) e al. c. Ruanda, Comm.ADUP, Comunicazioni n. 27/89, 46/91, 49/91, 99/93, 20a Sessione Ordinaria, ottobre 1996 (traduzione non ufficiale).

[29] Adottata il 15 settembre 1994 con Risoluzione n. 5437 dal Consiglio della Lega degli Stati Arabi - Lega Araba -, come emendata in occasione del Summit della Lega Araba del 22-23 maggio 2004. - Entrata in vigore il 15 marzo 2008.

[30] Convenzione sullo status dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 1954.

La circostanza era circoscritta sia dal punto di vista geografico che temporale: pertanto potrebbe essere questo il motivo per il quale, secondo parte della dottrina, in origine l'art. 1 della Convenzione limitasse temporalmente il riconoscimento dello *status* di rifugiato per eventi anteriori il 1° gennaio 1951 e, per gli Stati che vi avessero aderito, solo a quelli verificatisi in Europa (Steinbock, 1999: 13).

Detto assunto potrebbe altresì essere atto ad interpretare la rimozione, con il Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 [31], di questo limite temporale e *di pari passo* di quello geografico.

Con la Convenzione di Ginevra del 1951 per la prima volta vengono tracciati i contorni della **definizione di rifugiato**: è da considerarsi rifugiato «*chiunque, [...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dei confini del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*» [32].

Tale strumento normativo prevede pertanto in chiare lettere i profili di chi può essere considerato un

[31] Protocollo addizionale relativo allo status dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967.

[32] Art. 1 A par. 2, Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, 1951.

rifugiato e le forme di protezione legale, altra assistenza e i diritti sociali che il rifugiato dovrebbe ricevere dagli Stati aderenti al documento.

Al contempo definisce anche gli obblighi del rifugiato nei confronti dei governi ospitanti e le *clausole di esclusione* [33] per alcune categorie di persone che non possono accedere allo *status* di rifugiati [34].

Ai sensi dell' Art. 1 A par. 2 della Convenzione, il riconoscimento dello *status* di rifugiato è quindi fondato su una valutazione soggettiva - la presenza del timore di una persecuzione - e una oggettiva - la ragionevolezza di tale timore -.

Controversa è la nozione di **persecuzione** che, secondo parte della dottrina, ricomprende indubbiamente la lesione del diritto alla vita, della libertà personale, nonché attentati all'integrità fisica e psichica della persona, quale la tortura (Pedrazzi, 2006 :16).

Al di fuori di queste situazioni, che indubbiamente corrispondono alle lesioni più gravi dei diritti umani, come ha rilevato l'ACNUR, il confine della nozione è più labile [35].

Nel diritto internazionale, infatti, il concetto di persecuzione è in continuo divenire.

---

[33] Art. 1 D, E e F *ibidem*.

[34] http://www.unhcr.it/news/dir/13/convenzione-di-ginevra.html.

[35] In UNHCR, Handbook, cit, si includono, accanto al "*treath to life or freedom*", altre "*serious violations of human rights*". Un richiedente "*may have been subjected to various measures not in themselves amounting to persecution, in some cases combined with other adverse factors*". In tali casi "*the various elements involved may, if taken togheter, produce an effect on the mind of the applicant that can reasonably justify a claim to well-founded fear of persecution on 'cumulative grounds'*".

Considerata l'assenza di una definizione generale, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha individuato alcune categorie generali di situazioni che corrispondono alla persecuzione, anche se l'elenco non pare esaustivo: una minaccia alla vita o alla libertà e altre violazioni gravi dei diritti umani [36]; una discriminazione che porti a conseguenze di natura sostanzialmente pregiudizievole per la persona interessata, come, ad esempio, gravi restrizioni al diritto di guadagnarsi da vivere, al diritto di praticare la propria religione, o all'accesso a strutture educative normalmente disponibili; misure discriminatorie che non corrispondono per se stesse ad una persecuzione, ma che producono, nella mente della persona interessata, un senso di apprensione e di insicurezza per quanto riguarda la sua esistenza futura; subìre un'azione penale, o averne il timore, per uno dei motivi contemplati nella definizione di rifugiato; subìre una pena sproporzionata, o averne il timore, per aver commesso un reato.

Oltre alla temuta violazione di questi diritti, perché ci sia persecuzione è necessario che tale violazione sia compiuta **discriminando** in ragione della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o delle opinioni politiche.

[36] Concetto non definito nel diritto internazionale dei diritti umani. Il Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, ACNUR, Ginevra, settembre 1979 (*Manuale ACNUR*) contiene una lista non esaustiva che si svilupperà probabilmente con il tempo.

In questo senso, è particolarmente discussa la nozione di gruppo sociale.

Altro aspetto problematico, rispetto la nozione di persecuzione, è il carattere *individuale*; questo sembrerebbe escludere gli esodi di massa che rappresentano la parte più rilevante dei fenomeni migratori legati al riconoscimento dello *status* di rifugiato. Il "**timore**" di essere perseguiti dovrebbe infatti derivare da caratteristiche facenti capo la singola persona ma con questo, secondo parte della dottrina, non si deve intendere che il riconoscimento dello *status* di rifugiato sia subordinato ad un accertamento individuale dell'atteggiamento del governo rispetto al singolo cittadino (Carrella, 1992: 912).

Parte della dottrina ha rilevato che, se la persecuzione è attuata nei confronti di una intera comunità in ragione di razza, lingua o fede religiosa, l'individuo che ne fa parte potrà avere un fondato timore di essere perseguito al di là del fatto che abbia subìto direttamente gli effetti di detta persecuzione (Goodwin-Gill, 1998: 75).

La persecuzione deve avere un nesso di causalità con uno dei motivi elencati nella definizione di rifugiato. Come ha specificato l'ACNUR, è sufficiente che i motivi convenzionali siano un fattore rilevante che contribuisca alla persecuzione, non essendo necessario che ne siano l'unica causa o il fattore dominante, ed essendo altresì possibile che i vari motivi si sovrappongano e che un rifugiato possa presentare una domanda di asilo basandosi su più motivi.

Si aggiunga che non è necessario che la persona possieda effettivamente le caratteristiche per le quali viene perseguitata, ma è sufficiente che tali caratteristiche siano state loro attribuite dagli oppressori.

Oltre all'essere "materialmente uscito dal proprio Paese", al fondato timore di persecuzione, ai motivi specifici di persecuzione, l'art.1 della Convenzione di Ginevra aggiunge un quarto requisito necessario per il riconoscimento dello *status* di rifugiato: l'impossibilità di avvalersi della protezione del proprio Paese d'origine.

Il richiedente asilo deve infatti trovarsi nella condizione di non potere, né volere rivolgersi alle autorità del suo Paese, ciò poiché il cosiddetto **agente di persecuzione**, ovvero chi perseguita, può essere direttamente il governo del proprio Paese oppure un altro soggetto da questi tollerato e non contrastato.

Le persecuzioni possono così provenire non esclusivamente da comportamenti pubblici, ma anche da agenti non statali "*in circostanze che indicano che lo Stato non ha voluto o non ha potuto offrire protezione contro la persecuzione minacciata*".

Con riferimento ai soggetti non statali, in particolare, il nesso causale deve soddisfare almeno uno dei seguenti criteri: esiste il rischio di essere perseguitati da agenti non statali per ragioni connesse ai motivi previsti dalla Convenzione, indipendentemente dal fatto che il fallimento dello Stato di proteggere l'individuo sia in correlazione con la Convenzione; o il rischio di essere

perseguitati da soggetti non statali non è connesso ai motivi previsti dalla Convenzione, ma l'incapacità o la mancanza di volontà dello Stato di offrire protezione è in correlazione con i motivi previsti nella Convenzione.
Nonostante la Convenzione di Ginevra abbia rappresentato un punto di svolta nella definizione della figura di rifugiato, questa tuttavia non tutela direttamente colui il quale sia identificato come tale, poiché la tutela dello *status* di rifugiato è vincolata all'esercizio della sovranità da parte dei singoli Stati. La Convenzione si limita infatti a stabilire il trattamento e il livello di protezione del rifugiato cui sia tenuto lo Stato che abbia deciso di accoglierlo sul proprio territorio ma non vincola lo Stato stesso all'accoglienza. È necessario riferirsi a questa premessa per trattare il tipo di *tutela indiretta* che la Convenzione accorda ai rifugiati.
L'art. 33 par. 1 dispone infatti che «*nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche*».
Il divieto di respingimento, di cui sopra, si applica non solo a coloro che sono già stati riconosciuti rifugiati, ma anche a coloro che hanno diritto al riconoscimento dello *status* non ancora accertato e che quindi necessitano di una protezione temporanea.

La prassi sviluppata dall'ACNUR colma infatti le lacune della normativa internazionale nell'esercizio di azioni umanitarie, di protezione e assistenza a favore di individui non riconoscibili come rifugiati, quali gli *internally displaced persons*.

Considerato l'alto numero di Paesi che hanno ratificato la Convenzione di Ginevra, è possibile affermare che l'articolo 33 possiede il *fundmentally norm-creating character such as could be regarded as forming the basis of a general rule of law* [37] e, la ripetizione del divieto di respingimento nella consistente quantità di strumenti normativi internazionali, costituisce la prova assai rilevante del fatto che questo sia divenuto parte *of the general corpus on international law accepted as such by the opinio juris, so as to have become binding even for countries which have never, and do not become parties to the convention* [38] (Lenzerini, 2009: 382).

Per tali motivi il **divieto di *refoulement*** rappresenta una pietra miliare del diritto internazionale relativo ai richiedenti asilo e rifugiati politici.

L'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO) [39], istituita con accordo intergovernativo nel luglio

[37] Corte Internazionale di Giustizia, *North Sea Continental Shelf cases*, sentenza del 20 febbraio 1969*, ICJ Reports*, 1969, 3, p. 42, par. 72.

[38] *Ibidem,* p.41, par. 71.

[39] International Refugee Organization fu un'Agenzia specializzata non permanente delle Nazioni Unite. L'articolo 3 dell'Atto Costitutivo dell'IRO, 15 Dicembre 1946, disciplina i rapporti tra l'organizzazione e l'ONU così come previsto dagli articoli 57 e 63 della Carta delle Nazioni Unite.

1947, fu verosimilmente la prima organizzazione internazionale a trattare in modo completo il fenomeno dei rifugiati poiché creata con il compito di "*giungere ad una rapida, positiva e giusta soluzione del problema dei rifugiati e degli sfollati*" (Ferrari, 2004*:* 19).

Sebbene riprenda i concetti e le pratiche adottate dall'Amministrazione delle Nazioni Unite per i Soccorsi e la Ricostruzione del 1943 (UNRRA) [40], oltre il rimpatrio quale soluzione al problema dei rifugiati, annovera anche il reinsediamento dai Paesi di prima accoglienza verso Paesi terzi, e quindi il reinserimento.

Si scorge così una timida previsione del principio di *non-refoulement* quando, l'Atto Costitutivo del 1946, dispone che «*nessun rifugiato o esule che formuli valide obiezioni può essere costretto a tornare nel proprio paese d'origine*».

Il divieto di respingimento ottiene ampio spazio nella Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 1951.

Detto principio non trova *ratio* nella persecuzione, come nel caso del riconoscimento dello *status* di rifugiato [41], ma in una "*minaccia alla vita o alla*

[40] Ancora prima dell'istituzione formale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945, i 44 stati alleati creavano nel 1943 a Washington lo United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA). L'UNRRA non era un'istituzione creata specificamente per i rifugiati ma, dal dicembre 1944 al luglio 1947, in seguito alla guerra, si occupò del rimpatrio degli sfollati. Le succedette l'IRO, una volta che presero sempre più corpo pratiche di rimpatri forzati.

[41] Art. 1 A par. 2, Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, 1951.

libertà" [42]; la dottrina ha evidenziato come questa differenza non sia sostanziale: le circostanze su cui si fonda il riconoscimento dello *status* di rifugiato impediscono difatti il respingimento del rifugiato stesso (Goodwin-Gill, 1998: 138).

È da riconoscere come sia vietato l'allontanamento non solo verso il paese d'origine, ma «*verso i confini dei territori*» da interpretare quali "tutti quei territori" nei quali il rifugiato ritenga minacciata la propria vita o libertà.

La struttura normativa derivante dalla Convenzione di Ginevra del 1951 ha certamente rappresentato un primo passo indispensabile nella protezione del diritto d'asilo ma è, allo stesso tempo, rilevabile come sia stata solo un punto di partenza, in considerazione della manifesta esigenza di colmare l'assenza di controlli sull'applicazione della Convenzione, ed in particolar modo del principio di *non-refoulement*.

L'art. 33 lascia gli Stati liberi di allontanare il rifugiato verso il "Paese di primo asilo", ovvero quello nel quale abbia già ricevuto protezione, o verso un Paese in cui questi sia transitato nel suo percorso di fuga dal Paese d'origine [43]. Limiti rilevanti all'applicazione del divieto

[42] Art. 33 par. 1, *ibidem*.

[43] Rispetto al secondo caso sorgono notevoli problemi in relazione al cosiddetto "respingimento indiretto" che si verifica allorché il respingimento avviene verso uno "Stato terzo sicuro" che a sua volta respingerà verso il Paese d'origine. Altro fenomeno rilevante è poi quello dei "rifugiati in orbita", trasferiti da uno Stato all'altro senza che nessuno si occupi della loro richiesta d'asilo, sul quale si ritornerà in seguito nella parte dedicata alla Convenzione di Dublino.

di *refoulement* sono altresì contenuti nella stesso art. 33 par. 2 [44] e nell'art. 1 F [45] della Convenzione.

La dottrina ha in tal senso evidenziato come il limite più rilevante della Convenzione rimanga quello di *non aver predisposto un meccanismo internazionale di controllo sul rispetto da parte degli Stati dei loro obblighi* (Pedrazzi, 2006: 23).

Grande incidenza sulla Convenzione di Ginevra e sull'evoluzione del divieto di *refoulement* hanno avuto sicuramente alcune convenzioni regionali ed altre stipulate in ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite [46].

La spinta più significativa all'estensione dell'applicabilità del principio del *non-refoulement*, è stata data da organi di controllo istituiti nell'ambito di convenzioni internazionali; in particolare, rilevanza

[44] «*La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese*».

[45] «*Le disposizioni della presente Convenzione non sono applicabili alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare che: a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori dei paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati; c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite*».

[46] Si pensi alla Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) del 1969 che, oltre a contenere una definizione di rifugiato, prevede una versione ampliata del principio di non-refoulement; la Convenzione contro la tortura, stipulata nel 1984, nell'ambito della quale il Comitato contro la tortura ha codificato il divieto di respingimento alla frontiera.

decisiva hanno avuto il Comitato dei Diritti Umani [47] e la Corte Europea dei Diritti Umani [48].

In merito al diritto d'asilo così come disciplinato nell'ambito dell'Unione Europea, un attento cenno va dedicato sulle previsioni della **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo** del 1950 (CEDU) [49] e sulla relativa giurisprudenza in materia.

La CEDU venne redatta quasi contemporaneamente alla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati, proprio nel momento in cui la polarizzazione delle relazioni internazionali tipiche della Guerra Fredda andava consolidandosi e l'onda delle migrazioni forzate di metà secolo aumentava.

Le disposizioni a riguardo erano state, infatti, disegnate in modo da ravvisare espressamente il riconoscimento su base regionale della maggior parte dei diritti sanciti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, e fornire meccanismi internazionali per monitorarne l'applicazione.

Il diritto di asilo, rubricato nell'art. 18 CEDU, «*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*

[47] Il Comitato dei Diritti Umani è stato istituito nell'ambito del Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966.

[48] La Corte Europea dei Diritti Umani (Corte EDU) è stata istituita nel 1959 dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU).

[49] Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953.

rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Detto documento normativo, dal 2009, oltre ad essere vincolante per le istituzioni, gli organi e organismi dell'Unione, incluse le agenzie, lo è anche per gli Stati membri poiché ha lo stesso valore dei Trattati.

Tralasciandone i propositi, tuttavia non conteneva alcun dispositivo che rispecchiasse l'art. 14 [50] della Dichiarazione a garanzia del diritto di cercare ed ottenere asilo dalla persecuzione, così come non presentava alcuna disposizione specifica relativa all'asilo.

La CEDU, nonostante le previsioni sulla protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione cui all'art. 19, non fa in realtà alcun riferimento diretto al principio di *non-refoulement*: si riferisce all'espulsione e al respingimento solo in relazione alla legittimazione della privazione della libertà personale di migranti entrati irregolarmente nel territorio di uno Stato [51].

Detto strumento, parimenti alla Convenzione di Ginevra e al relativo protocollo, alle raccomandazioni dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, alla Convenzione Europea sui Diritti Umani,

---

[50] "*Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni*" Art. 14 c. 1 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, 1948.

[51] All'art. 5 c. 1 lett. f) della CEDU si legge che «*nessun uomo può essere privato della libertà personale salvo che nei casi e nei modi stabiliti dalla legge: […] se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio o di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o estradizione*».

non stabilisce garanzie procedurali a livello europeo per i richiedenti asilo.

Al fine di fissare quali debbano essere le garanzie comuni, è necessario far riferimento alle sentenze della Corte di Giustizia Europea (CEG) e ai principi generali in queste stabiliti per, poi, trasporli nelle salvaguardie procedurali.

Corposa è stata altresì la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani che si è andata formando negli anni successivi alla stipulazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e che ha stabilito, di volta in volta, parametri per la tutela dei diritti dei rifugiati in Europa ed una normativa cogente per i Paesi membri dell'Unione Europea.

La Corte di Strasburgo, per riconoscere ed ampliare il divieto di *refoulement* in ambito CEDU, ha prestato rilevanza primaria all'interpretazione dell'art. 3 della Convenzione, il quale vieta la tortura oltre a trattamenti inumani e degradanti [52].

A partire dal 1960 la Commissione e la Corte Europea dei diritti dell'uomo hanno regolarmente esaminato se l'estradizione, l'espulsione o la deportazione di un individuo, in un Paese dove questi potrebbe essere soggetto ai trattamenti suddetti, fossero contrarie alle disposizioni di cui all'art. 3 [53].

---

[52] All'art. 3 della CEDU si legge che «*nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*».

[53] Sentenza *Soering v. Regno Unito* del 7 luglio 1989, n. 14038/88; sentenza *Mamatkulov e Askarov v. Turchia,*del 4 febbraio 2005, n. *46827/99* e 46951/99; sentenza *Chahal v. Regno Unito* del 15 novembre 1996*,* n. 22414/93; sentenza *H.L.R. v. Francia* del 29 aprile 1997*,* n. 24573/94; sentenza *T.I. v. Regno Unito* del 7 marzo 2000*,* n. 43884/98; caso *Cruz Varas v. Sweden*, 20 marzo 03 1991 serie A

A detta base normativa, è da annoverare la giurisprudenza creata sul presupposto della violazione dell'art. 2 CEDU che tutela il diritto alla vita [54]: le interpretazioni a riguardo [55] sono state d'importanza rilevante al pari del divieto di allontanamento verso uno Stato in cui il richiedente asilo rischia la pena capitale sotto la protezione accordata non dall'art. 3 bensì dall'art. 2 [56].

In relazione a quanto detto, e ad altri limiti applicabili ai richiedenti asilo politico [57], si può affermare che le convenzioni regionali in genere e specificamente la struttura della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, hanno ampliato la nozione di *non-*

---

n.201; sentenza *Vilvarajah v. The United Kingdom*, 30 ottobre 1991 serie A n.215.

[54] L'art 2 della CEDU afferma che «*il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena.. La morte non si considera inflitta in violazione di questo articolo quando risulta da un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a. per assicurare la difesa di ogni persona dalla violenza illegale; b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o una insurrezione*».

[55] Tra le quali sentenza *Shamayev e altri v. Georgia e Russia* del 12 aprile 2005*, n.*36378/02.

[56] Al par. 161 della sentenza *Ocalan v. Turchia* del 12 maggio 2005, n. 46221/99 si legge che «*the Court must first address the applicant's submission that the practice of the Contracting States in this area can be taken as establishing an agreement to abrogate the exception provided for in the second sentence of article 2 § 1, which explicitly permits capital punishment under certain conditions. In practice, if article 2 is to be read as permitting capital punishment,not withstanding the almost universal abolition of the death penalty in Europe, article 3 cannot be interpreted as prohibiting the death penalty since that would nullify the clear wording of article 2 c. 1*».

[57] L'art. 8 par. 1 CEDU afferma che «*ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza*».

refoulement originariamente elaborata nella Convenzione di Ginevra del 1951, e ne hanno affermato il carattere consuetudinario a livello internazionale (Cassese, 2009: 215).

In proposito, la dottrina ritiene che il divieto di respingimento verso uno Stato in cui il richiedente asilo rischi la tortura abbia il carattere inderogabile dello *jus cogens* (Pedrazzi, 2006: 36), considerandolo una mera estrinsecazione del divieto cogente di tortura; ciò detto, neanche gli artt. 1 F e 33 par. 2 [58] della Convenzione di Ginevra potrebbero prevalere su questo (Goodwin-Gill, 1998: 167).

Il principio di *non-refoulement* è indiscutibilmente definibile quale il nodo centrale della disciplina riguardante la tutela internazionale del rifugiato.

Il diritto comunitario offre un esempio di come possano integrarsi a cooperazione e le norme internazionali, da un lato, e norme comunitarie primarie e secondarie, dall'altro lato.

[58] L'art 33 par 2 della Convenzione relativa sullo status di rifugiato, disciplina che «*L'espulsione può essere eseguita soltanto in base a una decisione presa conformemente alla procedura prevista dalla legge. Il rifugiato deve, se motivi impellenti di sicurezza nazionale non vi si oppongano, essere ammesso a giustificarsi, a presentare ricorso e a farsi rappresentare a questo scopo davanti a un'autorità competente o davanti a una o più persone specialmente designate dall'autorità competente*».

Capitolo IV

Le due fasi della politica comune d'asilo e gli sviluppi del Common European Asylum System.

Il Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs [59] (LIBE), il 24 aprile 2013 [60] ha elaborato la posizione del Parlamento Europeo, poi confluita in una proposta di legge del Parlamento Europeo e del Consiglio, volta a riformare la disciplina comune in tema d'asilo politico, con lo scopo di facilitare ed uniformare le procedure di accesso al sistema di protezione all'interno dell'Unione Europea [61].

---

[59] Commissione per le Libertà civili, la Giustizia e gli Affari Interni, competente per: Commissione per le Libertà civili, la Giustizia e gli Affari Interni, competente per: 1. la protezione, nel territorio dell'Unione europea, dei diritti dei cittadini, dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali, compresa la protezione delle minoranze, enunciati nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; 2. le misure necessarie per combattere tutte le forme di discriminazione diverse da quelle fondate sul sesso e da quelle che si verificano sul luogo di lavoro e nel mercato del lavoro; 3. la legislazione relativa alla trasparenza e alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali; 4. l'instaurazione e lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare: (a) le misure riguardanti l'ingresso e la circolazione delle persone, l'asilo e le migrazioni, (b) le misure riguardanti una gestione integrata delle frontiere esterne, (c) le misure relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale; 5. l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Europol, Eurojust, Cepol e gli altri organismi e agenzie operanti nello stesso campo; 6.la constatazione di un chiaro rischio di una violazione grave da parte di uno Stato membro dei principi comuni agli Stati membri. http://www.europarl.europa.eu/committees/it/LIBE/home.html.

[60]http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCOMPARL%2bLIBE-OJ-20130424-1%2b01%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fIT&language=IT.

[61] La proposta di legge è stata approvata con 44 voti favorevoli, 3 contrari ed 8 astenuti.

Il 12 giugno 2013, il Parlamento Europeo ha approvato il nuovo **Common European Asylum System** (**CEAS**), attraverso l'adozione di cinque nuovi strumenti giuridici. Ciò può considerarsi quale tappa del lungo cammino verso una politica comune in materia di immigrazione ed asilo poiché gli Stati membri continuano ad oggi ad avere una differente legislazione, nonostante il processo di armonizzazione della stessa iniziato negli anni novanta.

Nella metà del 1980, cinque Stati membri dell'allora Comunità Economica Europea (CEE) - Germania, Francia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo - espressero il desiderio di abolire le rispettive frontiere interne al fine di agevolare il completamento del mercato unico europeo [62].

Questi Paesi ritenevano che per l'abolizione delle frontiere fosse necessaria l'introduzione di c.d. "*misure compensative*", quali il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e la cooperazione in materia di asilo e immigrazione [63]. Agli Stati originariamente firmatari dell'Accordo 1985 e della Convenzione del 1990, si aggiunsero gradualmente tutti gli Stati membri [64] e il

[62] Trattato di Schengen, 14 giugno 1985 - http://www.camera.it/_bicamerali/schengen/fonti/ACCSCHEN/infdx.htm.

[63] Segnatamente controlli mobili all'interno del Paese, intensificazione dei controlli alle frontiere esterne dello Spazio Schengen, potenziamento della cooperazione transfrontaliera tra le varie forze di polizia, snellimento delle formalità relative all'assistenza giudiziaria in materia penale, unificazione delle politiche in materia di rilascio di visti nonché misure volte a lottare contro l'abuso di armi e di droghe.

[64] 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

risultato fu la progressiva estensione dello spazio Schengen [65].

A partire dagli anni novanta, con l'esponenziale aumento dei flussi di persone in cerca di protezione internazionale, cominciò a manifestarsi con maggiore urgenza la necessità per gli Stati europei di avviare un processo di progressiva armonizzazione della legislazione in materia di asilo per la creazione del regime comune europeo d'asilo [66].

Nel 1997, con la firma del trattato di Amsterdam, le competenze in materia di asilo vengono attribuite alla Comunità Europea. Nel Consiglio di Tampere

---

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; 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. L'Irlanda *e* il Regno Unito partecipano, dal canto loro, solo parzialmente all'*acquis* di *Schengen*, in quanto sono stati mantenuti i controlli alle loro frontiere.

[65] Lo spazio e la cooperazione Schengen si basano sul trattato di Schengen del 1985. Lo spazio Schengen rappresenta un territorio dove la libera circolazione delle persone è garantita. Gli Stati firmatari del trattato hanno abolito tutte le frontiere interne sostituendole con un'unica frontiera esterna. Entro tale spazio si applicano regole e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo e controlli alle frontiere. Contestualmente, per garantire la sicurezza all'interno dello spazio di Schengen, è stata potenziata la cooperazione e il coordinamento tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie. La cooperazione Schengen è stata inserita nel quadro legislativo dell'Unione europea (UE) attraverso il trattato di Amsterdam del 1997. Tuttavia, non tutti i partecipanti alla cooperazione Schengen sono membri dello spazio Schengen, perché non desiderano abolire i controlli alle frontiere oppure perché non soddisfano i requisiti richiesti per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen.

[66] ttp://ec.europa.eu/homaffairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm.

dell'ottobre del 1999 viene fissato un programma sullo sviluppo di una politica europea fondata sulla creazione di un regime comune di asilo.

Gli Stati partecipanti concertano un piano di lavoro distinto in **due diverse fasi**.

La prima fase riguardava l'elaborazione dei c.d. "quattro mattoni" riferiti all'individuazione dello Stato membro responsabile per una domanda d'asilo, all'elaborazione di norme minime riguardanti le procedure di asilo, le condizioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo e la qualifica ed il contenuto dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.

Nella seconda fase del processo di armonizzazione, invece, si doveva giungere ad elaborare una procedura comune d'asilo e uno *status* di beneficiario di protezione internazionale, uniforme e valido in tutta l'Unione.

Una notazione particolare merita poi la comunitarizzazione dei criteri per la determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande d'asilo: la convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 avente il fine di individuare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda asilo in maniera oggettiva ed equa (Codini, D'Odorico, Gioiosa, 2009: 35).

Il lungo processo europeo di una politica comune in materia di asilo, peraltro ancora non concluso, è stato pertanto caratterizzato da due fasi [67].

[67] http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/introduction/194.html.

La **prima fase**, dal 1999 al 2005, aveva come obiettivo principale l'armonizzazione dei quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni.

La Conferenza di Tampere, in Finlandia, del 15 e 16 ottobre 1999, fu l'occasione nella quale venne annunciata l'istituzione di un regime comune in materia di asilo.

I primi sforzi di cooperazione a livello europeo furono compiuti da quegli Stati - quali Germania e Francia - che riservarono fin da subito particolare attenzione ai temi delle migrazioni e dell'asilo, a causa dell'emergenza scaturita dai conflitti sui Balcani, al crollo dei regimi comunisti dell'Europa orientale e dai consequenziali ingenti flussi di richiedenti asilo.

Tra i risultati principali della Conferenza figura il rafforzamento delle *partnership* con i Paesi terzi, che ha portato alla stipula di accordi per il rimpatrio dei migranti entrati illegalmente nei territori dell'Unione, ma che ha tuttavia sollevato dubbi espressi dal Parlamento Europeo circa l'effettiva tutela dei diritti umani dei migranti.

In questa occasione, il Consiglio sollecitava inoltre l'istituzione di un sistema unico a livello comunitario per l'identificazione dei richiedenti asilo.

Il Regolamento (CE) n. 2725/2000 istituì il sistema EURODAC al fine di controllare le impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino del 1990 [68].

[68] Regolamento 407/2002 di attuazione del Regolamento Eurodac - http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:062:0001:0005:IT:PDF.

Le conclusioni della Conferenza di Tampere sembravano spingere verso un approccio umanitario e garantista dei diritti dei richiedenti asilo, insistendo peraltro sulla centralità di prevedere condizioni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e norme comuni per le procedure di asilo.

Tuttavia queste non vennero realizzate. Il compimento concreto degli obiettivi posti ebbe un periodo di stallo e l'applicazione di questi principi si rivelò difficile.

La rilevanza dell'omogeneizzazione della materia attraverso il Titolo IV del TCE [69], venne di fatto fortemente ridimensionata dalla mancata partecipazione di alcuni Stati, da un lato, e a causa del principio dell'unanimità previsto dal Trattato di Amsterdam del 1999 per l'adozione di atti in materia di immigrazione e di asilo, dall'altro.

Quest'ultima previsione era valida per un periodo di tempo limitato - 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam - della regola dell'unanimità in seno al Consiglio per l'adozione delle misure necessarie a dare attuazione al Titolo IV (Manca, 2003: 171). Terminato tale periodo transitorio le materie oggetto del Titolo IV erano invece soggette alla procedura di codecisione, che prevedeva la regola della maggioranza qualificata del Consiglio e il coinvolgimento attivo del Parlamento (Favilli, 2009: 14).

[69] "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone".

Questa *impasse* normativa fu superata parzialmente quando, nel 2001, venne firmato il Trattato di Nizza, entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

Il Trattato, che modificava in minima parte le disposizioni contenute nel Trattato di Amsterdam in materia di asilo, prevedeva il parziale passaggio dalla procedura dell'unanimità alla maggioranza qualificata, non senza condizioni. Il sistema di voto a maggioranza qualificata venne infatti reso più rigido e venne altresì aggiunta una clausola [70] che subordinava il voto a maggioranza qualificata alla previa adozione all'unanimità da parte del Consiglio delle regole comuni e dei principi essenziali nella normativa comunitaria in dette materie.

Tale previsione testimonia la perdurante riluttanza degli Stati membri al trasferimento di sovranità in materia di immigrazione e soprattutto di asilo.

Le crescenti preoccupazioni per la sicurezza a seguito degli attacchi terroristici del 2001 irrigidirono le posizioni degli Stati membri in materia di immigrazione ed asilo.

Gli argomenti che di fatto monopolizzarono le discussioni dell'agenda politica comunitaria del Consiglio Europeo di Laeken del 2001 [71] e del

[70] Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, art. 67, par. 5 - http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_nice.pdf.

[71] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf.

Consiglio Europeo di Siviglia del 2002 [72], furono il contrasto all'immigrazione illegale, la lotta al terrorismo e la necessità di una più efficace collaborazione tra gli Stati membri nel controllo delle frontiere esterne.

Nel 2003 il Consiglio approvò il Regolamento (CE) n.343/2003, il c.d. Regolamento Dublino II, in sostituzione della Convenzione di Dublino del 1990 [73] , che stabilì i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo.

Questo strumento fu diretto a risolvere il problema dei ***rifugiati in orbita***, ovvero a garantire che ogni richiedente asilo avesse la propria domanda esaminata da uno Stato membro dell'Unione Europea, evitando che questi venga rimbalzato da uno Stato all'altro senza che nessuno accetti di analizzare la sua richiesta d'asilo.

Gli intenti di cooperazione e gestione comune della materia asilo, vennero ribaditi nel Consiglio Europeo di Salonicco nel 2003 [74], nel quale vennero gettate le basi per la creazione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle

[72]http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/72651.pdf.

[73] http://www.camera.it/_bicamerali/schengen/fonti/convdubl.htm.

[74] http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/76289.pdf.

frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, FRONTEX [75].

In considerazione dell'imminente inizio della seconda fase del processo di creazione del regime comune europeo di asilo, il 4 e 5 novembre 2004, il Consiglio Europeo adottò il Programma dell'Aia [76], volto a definire gli obiettivi dell'Unione Europea nel quinquennio successivo, ossia 2005-2010.

Tra le dieci priorità contenute in questo documento [77] figurano il rafforzamento dei diritti fondamentali e della cittadinanza europea, la lotta contro il terrorismo, la definizione di un'impostazione politica equilibrata relativa alla gestione dell'immigrazione attraverso la cooperazione con i paesi terzi, la gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione, la creazione di una procedura comune d'asilo, il potenziamento delle

---

[75] Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:IT:HTML.

[76] Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF

Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:198:0001:0022:IT:PDF.

[77] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:IT:PDF.

politiche per l'integrazione delle comunità immigrate e la creazione di un effettivo spazio europeo di giustizia.

Il regime normativo creato durate la prima fase della realizzazione del Sistema Comune Europeo di Asilo, nella fase successiva, venne completato da misure che prevedessero forme complementari di protezione e offrissero uno *status* adeguato alle persone che avrebbero necessitato tale protezione.

La c.d. *direttiva sulla protezione temporanea* [78] - 2001/55/CE - reca infatti le norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che li ricevono e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Tale disposizione normativa dedica il Capo VI alla *solidarietà*: non si limita al Fondo Europeo per i Rifugiati (FIR) [79], ma obbliga gli Stati

[78] 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 sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi - GUUE 7.8.2001 L 212, p. 12.

[79] La Commissione Europea eroga finanziamenti, attraverso le amministrazioni nazionali e regionali per particolari settori strategici, tra i quali è annoverato anche il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) con l'obiettivo di sostenere e promuovere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per accogliere richiedenti e titolari di protezione internazionale. I finanziamenti del FIR possono integrare, stimolare e fungere da catalizzatori per la realizzazione degli obiettivi comuni. In linea con l'obiettivo del Programma dell'Aja di costituire un sistema di Asilo unico europeo, il Fondo mira a finanziare progetti di *capacity building* creando situazioni di accoglienza durevoli per i beneficiari. con la Decisione 573/2007/CE è stato istituito il FER III per il periodo 2008-2013**,** con una dotazione di 628 milioni di euro, che costituisce uno dei 4 programmi previsti dal Programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori". Gli altri tre sono: il Fondo europeo per i rimpatri (FR); il Fondo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi (FEI) e il Fondo per le Frontiere esterne (FFE). http://www.serviziocentrale.it/?FER&i=12.

membri ad indicare la propria capacità di accoglienza e a cooperare tra loro per il trasferimento della residenza delle persone da uno Stato all'altro - con il consenso delle persone interessate -, con il conseguente trasferimento dell'obbligo di protezione al secondo Stato membro.

Altro strumento giuridico adottato fu la c.d. *direttiva sulle condizioni minime di accoglienza* [80] - 2003/9/CE - che stabilisce le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, lasciando liberi questi ultimi di prevedere norme più favorevoli.

Sono previsti, con relative eccezioni, obblighi in materia di informazione e di rilascio di documenti, di accesso al sistema educativo per i minori e di accesso al lavoro dopo, al massimo, un anno dalla domanda.

Le condizioni di accoglienza materiale devono garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.

È previsto che gli Stati tengano conto della specifica situazione delle persone vulnerabili.

La c.d. *direttiva qualifiche* [81] - 2004/83/CE del Consiglio, del 24 aprile 2004 - invece disciplinava la qualifica di rifugiato politico attraverso norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi,

[80] Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 Gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri - GUUE 6.2.2003, L 31, p. 18.

[81] Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta - GUUE 03.09.2004, L 304.

della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Con l'approvazione della direttiva 2004/83/CE, l'Unione Europea ebbe il fine di creare tra gli Stati un minimo comune denominatore per il riconoscimento della protezione e di assicurare, al contempo, un livello minimo di protezione. Anzitutto la direttiva in questione prevede princìpi e norme in tema di definizioni dello *status* al fine di orientare le competenti autorità nazionali degli Stati membri sia nell'applicazione della Convenzione di Ginevra che per l'attribuzione ai richiedenti asilo della qualifica di rifugiati *ex* art. 1 del medesimo provvedimento. Prevede, inoltre e soprattutto, delle definizioni comuni in merito a termini quali *protezione interna*, *persecuzione*, ivi compresi i *motivi di persecuzione*, nonché *appartenenza ad un determinato gruppo sociale.*

Detta direttiva affida la *richiesta* di protezione internazionale all'autorità collocata in ogni Stato e preposta all'esame della domanda. Quest'ultimo organo sarà competente a riconoscere lo *status* di rifugiato, se le persecuzioni addotte dal richiedente e regolamentate dalla direttiva rientrano tra quelle previste dalla Convenzione di Ginevra oppure in via alternativa, nel caso in cui non sussistano i presupposti, riconoscere la c.d. ***protezione sussidiaria***, qualora il richiedente subisse gravi danni in caso di rimpatrio a causa di

guerre civili, torture, pene o trattamenti inumani e degradanti.

Con il recepimento della *direttiva qualifiche* è divenuto operante un sistema consolidato di criteri sul riconoscimento dei vari elementi delle persecuzioni, tant'è che il vincolo disposto è divenuto operante sia per le commissioni nazionali che decidono in via amministrativa che per il giudice: il ricorso giurisdizionale, infatti, sarà destinato ad entrare nel merito delle decisioni amministrative sostituendosi ad esse allorquando siano state adottate in violazione dei criteri e princìpi per la determinazione dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria.

Nell'Unione Europea, pertanto, il diritto d'asilo dello straniero che abbia presentato un'unica domanda di protezione internazionale, riceve una piena attuazione dettata da due forme diverse: si tratta di due diversi *status* di protezione internazionale, quello di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, e lo *status* di protezione sussidiaria (Codini, D'Odorico, Gioiosa, 2009: 35).

Alle precedenti disposizioni legislative, la Commissione Europea aggiunse la cd. *direttiva procedure* [82] - 2005/85/CE del Consiglio d'Europa del 1 dicembre 2005 - recante *norme minime* (derogabile in *mejus* da parte degli Stati membri) *per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento*

[82] Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

e della revoca dello status di rifugiato, in tutti i casi in cui il richiedente presenti domanda d'asilo alla frontiera, in una zona di transito portuale o aeroportuale, o nel territorio degli Stati membri, con esclusione delle istanze di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri (Codini, D'Odorico, Gioiosa, 2009: 36).
Detto strumento giuridico rappresenta l'*ultima tappa* della prima fase della creazione del CEAS.

Nel 2007 prese avvio la c.d. **seconda fase**, tutt'ora in fase di ultimazione, caratterizzata dalla formulazione, proposta e adozione di significative disposizioni legislative volte alla concreta realizzazione della normativa europea in materia di asilo.
Il diritto comunitario, confermando il proprio carattere a costruzione progressiva, intendeva perseguire tale ambizioso obiettivo entro il 2010. In generale agli Stati viene chiesta una maggiore solidarietà, una migliore ed equa ripartizione delle responsabilità quanto all'esame delle domande di asilo e al riconoscimento dello *status* di rifugiato (Nascimbene, 2008: 25) .
Il 2007 fu anno dell'elaborazione del "Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo" [83], risultato del processo di consultazione tra gli interlocutori interessati agli sviluppi della struttura del Sistema Comune Europeo di Asilo, tra cui esponenti di

[83]Libro verde, del 6 giugno 2007, sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM (2007) 301 def. - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2007/com2007_0301it01.pdf.

governo e rappresentanti di organizzazioni non governative.

L'adozione del Trattato di Lisbona [84], entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha indubbiamente apportato delle innovazioni *storiche* in tema di diritto d'asilo. L'articolo 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) [85] è da intendere quale strumento fondamentale per il funzionamento delle procedure europee in tema di asilo: «*L'Unione Europea sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad 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*». Il secondo paragrafo del medesimo articolo [86] si incentra sulle misure che gli organismi dell'Unione Europea, tramite la procedura legislativa ordinaria - procedimento co-legislativo del Parlamento Europeo e Consiglio -, dovranno adottare per porre in essere un Sistema europeo comune di asilo.

---

[84] Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea - GUUE 17.12.2007, C 306.

[85] Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 78, par. 1 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0200:IT:PDF.

[86] Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 78, par. 1.

L'articolo 78 del TFUE fornisce pertanto le fondamenta dell'azione comune in tema di asilo, nonché gli strumenti che l'Unione Europea deve adottare per permettere l'effettività di un regime normativo comune.

Sulla base di quanto emerso dalle consultazioni di cui sopra e alla luce dell'adozione del Trattato di Lisbona, il 17 giugno 2008 la Commissione Europea elaborò il "Piano strategico sull'asilo un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea" [87], volto a definire le azioni da intraprendere per completare la creazione del CEAS.

Il Piano strategico tracciava una *road-map* rivolta al completamento della seconda fase del sistema europeo comune di asilo, prevedeva il miglioramento degli strumenti legislativi adottati durante la prima fase da perseguire secondo i criteri di coerenza con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale e con attenzione alle esigenze dei gruppi vulnerabili. Proponeva infine una strategia basata su tre punti e finalizzata all'armonizzazione delle norme di protezione, alla cooperazione pratica e alla solidarietà.

Pochi mesi più tardi dall'adozione del Piano strategico, il 24 settembre 2008, la Commissione approvò un altro significativo documento, il "Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo" [88], che definiva nuovi

[87] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 17 giugno 2008 – Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'UE.

[88] http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf

obiettivi in cinque aree cruciali: l'organizzazione dell'immigrazione legale sulla base delle possibilità ricettive degli Stati, la lotta all'immigrazione illegale, il potenziamento dei controlli alle frontiere, la costruzione dell'Europa dell'asilo e il rafforzamento delle partnership con i paesi d'origine.

Il Patto costituisce pertanto la base per le politiche comuni in materia di immigrazione e di asilo per l'Unione Europea e per i rispettivi Stati membri.

In uno spirito di reciproca responsabilità e solidarietà tra i Paesi dell'Unione Europea e di partenariato con altri Paesi del mondo, il Patto dà un nuovo impulso al costante sviluppo di una politica comune sull'immigrazione e l'asilo, che tenga conto sia degli interessi collettivi comunitari che delle esigenze specifiche dei suoi Paesi [89].

Il Programma di Stoccolma [90], scaturito dal Consiglio Europeo l'11 dicembre 2009, fissava la tabella di marcia delle politiche dell'Unione per gli aspetti riguardanti l'area di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Specifico riferimento alla materia dell'asilo è rilevabile al punto 6.2 del Programma, nel quale, oltre alle consuete dichiarazioni d'intenti sulla creazione di una procedura comune in materia di asilo e su uno *status* uniforme per coloro che abbiano

[89] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_it.htm.

[90] Programma di Stoccolma - un'Europa aperta e sicura al servizio e tutela del cittadino - GUUE 4.5.2010, C 115 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF.

ottenuto uno *status* di protezione internazionale, viene dichiarato l'obiettivo dell'Unione Europea di aderire alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo Protocollo del 1967 [91], passo realizzabile grazie alle previsioni del Trattato di Lisbona che conferisce all'Unione Europea personalità giuridica propria.

La creazione di un'area comune di protezione e solidarietà, che si basa su una procedura comune di richiesta d'asilo e su uno *status* uniforme per coloro i quali è stata garantita protezione internazionale rimane quindi uno dei primi obiettivi dell'Unione Europea.

A seguito della prima fase di attuazione di una politica comune, la Commissione Europea ha presentato - tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 - una serie di proposte per il *recasting* degli strumenti legislativi esistenti così come per la creazione di un ufficio che si occupasse della materia di asilo - richiesto tra l'altro dal Consiglio nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo [92] - .

---

[91] «*L'Unione dovrebbe agire in partenariato e cooperare con i paesi terzi che ospitano grandi popolazioni di rifugiati. Un approccio comune dell'Unione può essere più strategico e contribuire così con maggiore efficienza a risolvere le situazioni in cui la condizione di rifugiato si protrae. Gli sviluppi in questo settore devono essere perseguiti in stretta cooperazione con l'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e, se del caso, con altri attori pertinenti. L'UESA dovrebbe essere coinvolto appieno nella dimensione esterna del CEAS. Nelle sue relazioni con i paesi terzi, spetta all'Unione insistere sull'importanza dell'adesione alla convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo e della loro attuazione».* Programma di Stoccolma - Punto 6.2.3 Dimensione esterna dell'asilo.

[92] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 10 giugno 2009 – Metodo di monitoraggio per il controllo dell'attuazione del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo COM(2009) 266 .

Il fine di tali proposte fu indubbiamente quello di orientare la seconda fase della politica europea in materia di asilo, con l'obiettivo più generale di garantire un livello superiore di armonizzazione e una maggiore e completa protezione per i richiedenti asilo.

Il Parlamento Europeo, nel suo pieno ruolo di co-legislatore assieme al Consiglio dei Ministri Europei nella procedura legislativa ordinaria, definì la propria posizione su tali proposte esprimendo un giudizio complessivamente positivo [93].

Tale pacchetto di proposte risale all'ottobre 2009, quando la Commissione aveva presentato i due più recenti *recasting* della direttiva concernente rispettivamente gli standard procedurali minimi per attribuire e per ritirare lo *status* di rifugiato e gli standard minimi per la qualificazione allo *status* di rifugiato e allo *status* di protezione internazionale e i contenuti della protezione garantita.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha dotato il Parlamento di nuove responsabilità in questo ambito, la Commissione del Parlamento Europeo Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni ha richiesto al centro di studi Odysseus - rete accademica per gli studi legali nel campo dell'immigrazione e asilo - di condurre uno studio inerente alla *"creazione di un ufficio europeo di supporto in materia di asilo - assieme allo studio relativo all'attuazione degli*

[93] Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento Europeo http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0285+0+DOC+XML+V0//IT.

strumenti già esistenti e nuove proposte per un nuovo sistema" [94].

La Commissione Europea, avendo mostrato attraverso una dettagliata relazione le perduranti disomogeneità caratterizzanti le procedure poste in essere da ciascun Stato in materia di asilo [95] propose, nel 2008, la revisione degli strumenti del "pacchetto asilo" e, nella fattispecie, la **rifusione** - ossia l'adozione di un nuovo atto giuridico che sostittuisce uno precedente introducendo modifiche sostanziali sulla regolamentazione della materia in questione - della Direttiva 2003/9/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri – c.d. d*irettiva accoglienza* -, del Regolamento 343/2003 del Consiglio 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 – c.d. *Regolamento Dublino II* - e del Regolamento 2725/2000 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'EURODAC – c.d. *Regolamento EURODAC* [96] -.

---

[94] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-441.170+02+DOC+WORD+V0//IT&language=IT.

[95] Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009) – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:IT:PDF.

[96] L'11 ottobre 2010 la Commissione ha presentato una proposta di modifica del Regolamento Eurodac. È la terza proposta di modifica

Il 21 ottobre 2009 venne poi avviato il processo di revisione delle restanti due direttive vigenti in materia di asilo, ovvero la Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta – c.d. d*irettiva qualifiche* - e la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato – c.d. d*irettiva procedure* (Zorzi Giustiniani, 2011: 167) -.

In stretta attinenza con i punti programmatici del Piano di azione di Stoccolma, inerenti al rafforzamento della protezione dei dati e ad una maggiore attenzione alle esigenze specifiche di ciascun richiedente asilo [97], il Parlamento ha così previsto un ulteriore meccanismo di identificazione obbligatoria volto ad assicurare un adeguato ed effettivo sostegno, ponderato sulle

---

dopo che quella del 2008 era stata sostituita da una nuova (nel 2009) che introduceva la possibilità per le autorità di polizia degli Stati membri ed Europol di accedere alla banca dati centrale dell'Eurodac ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi. - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0555:FIN:IT:PDF.

[97] Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20 aprile 2010 - Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:IT:PDF.

particolari necessità dei richiedenti, dovute ad esempio all'età, sesso, orientamento sessuale, disabilità, etc. [98].

In tal senso, risulta più incisiva l'attenzione verso le categorie più vulnerabili: nel caso di un minore non accompagnato, le autorità dovrebbero nominare un rappresentante, il cui ruolo e competenze vengono adesso specificate [99].

La nuova *direttiva qualifiche* introduce altresì norme che mirano a garantire una legislazione più puntuale tra Stati membri, atte a rendere le procedure di richiesta e riconoscimento della protezione internazionale più precise, veloci ed efficienti [100], inserendo una serie di diritti su protezione dal rimpatrio ai permessi di soggiorno, dai documenti di viaggio all'accesso all'istruzione, dal welfare all'assistenza sanitaria e all'alloggio.

In seguito alla proposta di modifica alla direttiva 2003/9/CE attraverso il Regolamento del Parlamento

---

[98] Articolo 10 Direttiva 2011/95/UE - GUUE 20.12.2011, L 337.

[99] "*La Commissione LIBE ha formato una delegazione sul Sistema Giudiziario Svedese e sulle sue procedure di asilo, con uno special focus sul tema dei "minori non accompagnati", con lo scopo di raccogliere informazioni ed osservare le migliori procedure in materia poste in essere in alcuni settori del sistema giudiziario e di asilo svedese"*. LIBE delegation on the Swedish Judicial System and on the Swedish Asylum Procedures, Stockholm, Sweden, on 2-3 May 2013.

[100] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta - GUUE 20.12.2011, L 337, p. 9 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:IT:PDF.

Europeo e del Consiglio [101], variazioni vengono apportate anche alla direttiva sulle condizioni di minime di accoglienza in relazione all'obbligo dei Paesi di garantire al richiedente asilo condizioni di vita dignitose. È prevista una valutazione medica e psicologica tempestiva delle esigenze del richiedente asilo e viene richiesto un inserimento più rapido nel mercato del lavoro, entro nove mesi dalla presentazione della domanda d'asilo.

I correttivi introdotti rispetto alla materia della direttiva 2005/85/CE, applicano scadenze comuni per tutti i Paesi membri per la gestione delle domande di asilo, stabiliscono regole standard e più severe in merito alla durata del periodo durante il quale lo Stato membro effettua una valutazione sulla sua competenza o meno nell'analisi della richiesta di asilo: sei mesi, prorogabili a nove in soli tre e ben definiti casi.

La rifusione della *direttiva qualifiche* introduce inoltre norme più rigorose in materia di formazione del personale che si occupa dei richiedenti asilo.

In merito alla valutazione di competenza di uno Stato membro, nonostante attualmente il c.d. Regolamento Dublino II stabilisca i criteri per determinare in maniera chiara lo Stato membro responsabile per

[101] 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 da un apolide (Rifusione) - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:IT:PDF.

l'esame della domanda di asilo [102], il livello di accoglienza e protezione offerto varia notevolmente da Stato a Stato, originando il cosiddetto fenomeno dell'***asylum shopping*** che vede gli asilanti valutare il Paese che offre migliori condizioni di accoglienza, per presentare ivi domanda. Ciò ha generato non pochi i *disguidi* giuridici sorti tra Stati, provocati da tali disomogeneità normative e di prassi [103].

Il c.d. Regolamento Dublino III [104] prevede che i richiedenti asilo non possano essere trasferiti verso Paesi dell'Unione Europea in cui esista il rischio di trattamenti inumani o degradanti: ciò risulta da una importante modifica al c.d. Regolamento Dublino II che scaturisce dai molteplici casi che hanno visto i

[102] Regolamento 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 - artt.5 – 14 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:IT:PDF.

[103] La sentenza del Consiglio di Stato n.1235 del 1 marzo 2013, che, confermando quanto disposto in primo grado dal TAR del Lazio, ha respinto l'appello presentato dal Ministero dell'Interno, ribadendo la competenza dello Stato italiano a decidere circa la domanda di asilo presentata da un cittadino turco a seguito del mancato trasferimento in Slovenia dello stesso, entro i termini previsti dal Regolamento Dublino II (art. 20, c.2, Regolamento 343/2003/CE). Il Ministero dell'Interno ha presentato appello in quanto il mancato trasferimento sarebbe stato imputabile all'irreperibilità del cittadino turco, di conseguenza il trasferimento era da considerarsi prorogato fino a 18 mesi dall'accettazione della competenza da parte della Slovenia.

[104] 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) – GUUE 29.06.2013, L 180/31 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF.

richiedenti asilo privati dei diritti fondamentali e dalle dinamiche di *effettivo* trasferimento.

La disciplina concernente i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, presentando «*una serie di carenze per lo più connesse con l'efficienza del sistema istituito dall'attuale quadro normativo e con il livello di protezione garantito ai richiedenti protezione internazionale soggetti alla procedura Dublino*» [105], è stata la *più discussa* nel quadro di una omogeneizzazione della materia asilo, non solo quindi dal punto di vista delle conseguenze negative sulla vita dei richiedenti ma anche per la scarsa efficienza del sistema.

Secondo il Rapporto "The Dublin II regulation. Lives on hold" dell' European Council on Refugees and Exiles (ECRE), nel 2009 e nel 2010 appena il 25% delle richieste di trasferimento in un altro Stato è stato poi seguito da un trasferimento effettivo [106]. Tale rapporto rileva peraltro non solo l'assenza di un'adeguata e costante comunicazione di dati inerenti alla materia in questione [107], ma casi di «*Paesi membri*

[105] Relazione Commissione Europea COM 2008/820, 03.12.2008, pag. 1 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:IT:PDF.

[106]The Dublin II regulation. Lives on hold, consultabile su http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html.

[107] A differenza delle statistiche ordinarie sull'asilo ancora oggi non tutti i Paesi dell'Unione Europea inviano a Eurostat dati sufficientemente dettagliati per consentire una comparazione sull'applicazione del sistema Dublino. In molti Stati le autorità non si preoccupano neanche di pubblicare le statistiche nazionali, mentre

che si scambiano numeri equivalenti di richieste di assunzione di competenza, quali ad esempio la Svizzera - che aderisce al sistema Dublino pur non facendo parte dell'Unione Europea - *e la Germania, o la Norvegia e la Svezia*», generando non solo scorrettezze procedurali ma confusione in merito ai costi di gestione complessivi [108].

Tra le novità introdotte dalla Commissione Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni, vi è l'accordo provvisorio, tra il Parlamento europeo e il Consiglio, che prevede l'accesso al sistema EURODAC - operativo dal 2003 - anche da parte delle forze di polizia di ciascun Stato membro, con il fine precipuo di rendere più incisive le misure di lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale. L'accesso può essere richiesto in presenza di valide motivazioni e a seguito di un controllo infruttuoso nei *databases* nazionali, e con il solo scopo di effettuare un confronto tra i dati delle impronte digitali in possesso e quelle presenti in EURODAC. Detto sistema ha trovato l'approvazione dell' European Data Protection Supervisor (GEPD) [109]

---

l'invio di dati a Eurostat è prescritto dalla "Decisione della Commissione Europea del 17 settembre 2012 su Eurostat" (2012/504/UE).

[108] Nel 2010 la Germania ha inoltrato alla Svizzera 306 richieste per riceverne 350 dal Paese elvetico. Mentre la Norvegia, nello stesso anno, ha inviato 458 richieste alla Svezia per riceverne 482. Queste cifre indicano che *«malgrado i costi considerevoli e l'impegno burocratico per attuare le procedure di Dublino, alcuni Paesi membri finiscono per ritrovarsi con il medesimo numero di richieste d'asilo da esaminare»*. The Dublin II Regulation Lives on Hold - Euopean Comparative Report.

[109] Garante Europeo della Protezione dei Dati - https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=it.

che, nel parere emanato il 23 settembre 2009, ha altresì accolto "*favorevolmente il modello di controllo proposto nonché il ruolo e i compiti che gli sono stati affidati nel nuovo sistema*" [110] .

Uno strumento che conferma e continua il percorso intrapreso nella prima fase dal Consiglio di Tampere [111] è la creazione del **European Asylum Support Office** (EASO), che ha avviato i lavori nel giugno 2011. Tale agenzia, istituita con il Regolamento (UE) 439/2010 [112], ha la funzione principale di far fronte ai frequenti problemi causati dalle differenze fra i sistemi di asilo nazionali, favorire la corretta applicazione degli strumenti del Sistema europeo comune di asilo e la cooperazione e la solidarietà fra gli Stati membri.
Nonostante i tentativi di omogeneizzazione normativa, i richiedenti asilo ricevono trattamenti diversi a seconda dei Paesi: esistono di fatto casi di richiedenti che hanno ottime possibilità di ottenere l'asilo in alcuni Paesi e praticamente nessuna in altri - ad esempio

[110] Parere del garante europeo della protezione dei dati (GEPD) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l' Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. […/…] (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) – GUUE 23.09.2009 C 229, pagg. 6 - 11 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:229:0006:01:IT:HTML.

[111]http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_it.htm.

[112] Regolamento che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:IT:PDF.

ceceni e iracheni -. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo ha il compito precipuo di rafforzare la cooperazione tra i paesi dell'Unione Europea, di favorire il coordinamento nel trattamento che ciascuno degli Stati riserverà ai rifugiati, di gestire programmi di formazione rivolti ai responsabili nazionali del settore e raccogliere informazioni da far circolare tra le parti interessate. L'Ufficio ha anche il compito di formare gruppi di esperti nazionali che potranno essere impiegati in casi d'emergenza, quali improvvisi aumenti dell'afflusso di profughi.

Da questa prospettiva si deduce l'intento di facilitare il compito dei Paesi europei della frontiera meridionale, quali Italia, Malta, Spagna e Grecia [113].

La decisione del Consiglio 2010/762/UE fissa la sede dell'Ufficio a La Valletta, capitale di Malta; la collocazione geografica di questa agenzia manifesta ancor più l'importanza prioritaria delle migrazioni che hanno luogo nell'*area del mediterraneo*.

La nascita e i lavori dell'EASO, i negoziati sulla rifusione, l'adozione della c.d. nuova *direttiva qualifiche*, la fase avanzata dei restanti atti legislativi, rappresentano il segno tangibile della crescente attenzione della giurisprudenza europea e nazionale riservata al tema dell'asilo politico [114].

[113] http://ec.europa.eu/news/justice/090218_1_it.htm.

[114] Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office, EASO 2011.

Capitolo V

Sistema europeo comune di asilo: un traguardo ancora lontano.

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), le recenti modifiche apportate, ritraggono un passo positivo verso l'adozione di un sistema europeo comune d'asilo.

Gli Stati membri UE sono ora obbligati ad emendare le leggi nazionali per fare in modo che siano conformi alle modifiche accordate. Se correttamente promulgate nelle leggi nazionali e implementate in accordo con i principi di protezione internazionale, le nuove disposizioni potrebbero contribuire a identificare in modo più accurato e tempestivo coloro i quali abbiano bisogno di protezione internazionale. Questo potrebbe portare finanche ad una migliore gestione delle risorse, preoccupazione centrale e condivisa dai Paesi membri - Nota del Consiglio dell'Unione Europea del 21 ottobre 2011 - attraverso un sistema di asilo più efficiente con alti *standards* di qualità.

Il processo di negoziazione è stato caratterizzato da alcuni compromessi necessari in modo da colmare lacune, chiarire singoli aspetti di normative complesse e in modo da far venir meno problematiche composite. Alcune disposizioni introdotte pongono seri problemi di interpretazione, come le procedure di ingresso che si riferiscono ai minori non accompagnati. Dette normative esigono delle linee guida dalla Corte di Giustizia Europea per definire le loro implicazioni e

l'ACNUR è impegnato in questo processo. Come parte della collaborazione con i governi e nell'esercizio della funzione di supervisore secondo la Convenzione di Ginevra nel 1951, l'agenzia internazionale è pronta a lavorare con gli Stati membri e con gli altri attori coinvolti nell'assistere il processo legislativo di implementazione a livello nazionale.

Sono evidenti i tentativi di realizzare una politica europea comune in materia d'asilo, ma i 28 Stati membri [115] devono ancora accordarsi sul trattamento da riservare ai rifugiati e sul profilo delle persone cui riconoscere tale *status*.

In un momento storico-legislativo in cui manca ancora un comune approccio alla valutazione della credibilità delle affermazioni e delle altre prove di un richiedente asilo politico tra i Paesi europei, l'ACNUR ha pubblicato un rapporto attraverso il quale rimarca il massiccio reiterato diniego delle richieste di asilo nell'Unione Europea a causa della dubbia credibilità delle prove presentate dal richiedente asilo.

Attraverso il rapporto "Beyond Proof - Improving Credibility Assessment in EU Asylum Systems", l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ho offerto analisi originali delle pratiche nazionali basate su una ricerca nei paesi dell'Unione Europea e linee guida di altri Stati e di altre Corti con l'intento di contribuire a rendere omogenee le pratiche degli Stati membri inerenti la valutazione della credibilità. Il rapporto include anche elenchi e diagrammi che

[115] http://www.unhcr.it/cms/view.php?dir_pk=18&cms_pk=1514.

traducono i concetti legali e teorici in pratici strumenti per i *decision-makers* nella valutazione di credibilità delle richieste d'asilo. L'ACNUR invoca un sistema d'asilo in UE basato su decisioni imparziali e oggettive che tengano in considerazione le circostanze e il *background* di ogni singolo richiedente [116].

La riforma della normativa UE in materia di asilo è stata caratterizzata dal tentativo di trovare un compromesso tra due pulsioni fondamentali in contrasto tra loro: da un lato, rafforzare le garanzie dei richiedenti asilo e di coloro i quali hanno diritto alla protezione internazionale; dall'altro, prevenire l'abuso del diritto di asilo da parte di migranti non legalmente autorizzati ad entrare e risiedere nei territori dell'Unione Europea. A queste c'è da aggiungere il reiterato problema della salvaguardia della sovranità nazionale posto da parte degli Stati, che perdura da quando, oltre vent'anni orsono, si gettarono le basi della comunitarizzazione della materia.

L'Unione Europea e il Consiglio d'Europa operano tutti condividendo gli stessi valori [117] ovvero lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e della libertà. In tale contesto la sovranità statuale deve conciliarsi con la solidarietà di cui gli enti intergovernativi in questione, particolarmente l'Unione Europea, sono espressione (Draetta, 2010: 90).

[116] http://www.unhcr.it/cms/view.php?dir_pk=18&cms_pk=1514.

[117] Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1177/1994.

In conseguenza di ciò e in considerazione del c.d. "principio delle competenze di attribuzione", in forza del quale le istituzioni europee agiscono esclusivamente nei limiti delle competenze loro conferite dai Trattati, l'evoluzione del processo di integrazione europeo, non può essere inteso quale una limitazione della sovranità nazionale degli Stati membri in materia poiché *l'autonomia e il primato dell'ordinamento comunitario non si costruiscono su una posizione aprioristica di supremazia a tutti i costi, ma devono costruirsi a partire dalle sue fondamenta, ossia devono riposare su una legittimazione derivante dal presupposto che esso rispetta i princìpi supremi degli ordinamenti statali che tale autonomia consentono* (Strozzi, 1999: 703).

In merito alla ripartizione delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati membri, questi ultimi stanno lavorando per implementare il sistema comune d'asilo e armonizzare i propri sistemi con quello comunitario.

Ciò nonostante, gli strumenti giuridici europei mostrano importanti debolezze riguardo la loro **incompleta trasposizione in leggi nazionali** e la **perdurante discrezionalità delle autorità nazionali**. Sebbene, infatti, i Paesi europei riconoscano parimenti il diritto costituzionale di asilo, le decisioni nazionali riguardo le richieste di asilo sono significativamente diverse.

Il *droit d'asile* francese in combinato con il *Code de l'entrée et du Sejour des Etrangers et du Droit d'Asile*

del 2004, il *UK Borders Act* inglese del 2007, la legge sugli stranieri *Vreemdelingenwet* olandese del 2001, la *Zuwanderungsgesetz* tedesca del 2005, l'*Asylgesetz* del 2006 e il *Fremdenpolizeigesetz* austriaco del 2005, le disposizioni italiane del 2008, oltre che essere il risultato di politiche migratorie restrittive, mostrano notevoli divergenze normative in materia.

Il *Refugees Act* maltese del 2001, poi, rappresenta una normativa nazionale in cui i diritti contenuti sono ancora di gran lunga al di sotto del minimo di base raccomandato dalla Convenzione del 1951: se a ciò si aggiungono pratiche di respingimenti collettivi [118] da parte dei governi maltesi, omissione di soccorso e richieste di intervento delle unità militari dei Paesi di provenienza dei migranti, si può dedurre che, nel percorso di armonizzazione normativo e concreto in materia, il traguardo è ancora lontano.

L'Europa è uno dei principali continenti di approdo dei richiedenti asilo e il Sistema Comune Europeo di Asilo costituisce un esemplare unico poiché non risulta esistere un modello regionale simile.

In seguito al picco nel 1992 con 670.000 richieste [119] e nel 2001 con 424.200 richieste [120], le domande di asilo

[118] Nel contesto dei rifugiati equivale al *rifiuto di consentire ad un richiedente asilo l'ingresso nel potenziale paese di asilo. Il respingimento alla frontiera può comportare la violazione del principio del non-refoulement.* Comm. IPU e ACNUR (2001). Glossario dei termini chiave relativi alla protezione, in Protezione dei Rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiato.

[119] Unione Europea composta da 15 Stati (EU-15).

[120] Unione Europea composta da 27 Stati (EU-27).

diminuirono negli anni successivi e nel 2006 risultarono poco meno di 200.000.

Un graduale aumento caratterizzò gli anni avvenire e nel 2012 il numero di richiedenti asilo nell'UE fu di circa 335.500 (fig.1).

Nel **2011,** il maggior numero di decisioni positive in materia di asilo è stato registrato nel Regno Unito (con il 18%), seguito da Germania (con il 16%), Francia (con il 13,5%) e Svezia (con il 13,3%): detti Stati hanno rappresentato, complessivamente, il 61% del numero totale di decisioni positive emesse nell'UE.

Tra richieste per l'ottenimento dello *status* di rifugiato, di protezione sussidiaria e di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, un quarto di quelle pervenute ha ottenuto risultati positivi. Per le decisioni finali, tale quota è stata leggermente inferiore, 21%, sulla base di richiesta d'appello o revisione dell'istanza.

Considerando le decisioni di primo grado, che rappresentano il 49% di tutte le decisioni positive (tab. 1), unitamente alle decisioni finali, che rappresentano 67%, in numeri assoluti (tab. 2), nel 2011 hanno ottenuto lo *status* di rifugiato un totale di 42.650 persone, 26.005 protezione sussidiaria e 10.890 autorizzazioni di soggiorno per motivi umanitari.

Nel **2012**, si registra un aumento di richieste dell'11% rispetto al 2011: 335.380 persone hanno cercato asilo nell'UE per un totale di 373.995 in Europa [121] (fig. 2).

[121] È necessario includere gli Stati Schengen: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Sulla base dei numeri assoluti di domande d'asilo presentate nei 27 Stati UE nel 2012, Germania (con il 23%), Francia (con il 18%), Svezia (con il 13%) e Regno Unito (con l'8%) continuano ad essere gli Stati membri che ricevono i numeri più alti nel 2012 pari al 70% di tutti i candidati che aspirano ad ottenere lo *status* di rifugiato politico.

A partire dal 2011, si è registrato un cambiamento in classifica degli Stati: ciò è, in parte, spiegabile attraverso l'importante aumento delle domande di cittadini siriani in Germania e in Svezia nel 2012, originato dalla *escalation* del conflitto interno siriano (tab. 4).

Per il richiedente asilo politico, sono molteplici i fattori che giocano un ruolo importante nel determinare la scelta dello Stato al quale sottoporre la propria istanza.

Tra questi sono annoverabili i legami storici tra il Paese d'origine e quello di destinazione (ad esempio, ex colonia), una certa conoscenza della lingua utilizzata nel Paese ospitante, la presenza di comunità etniche già stabilite, la situazione economica del Paese di destinazione.

Tali fattori di attrazione possono coincidere con quelli motivanti i flussi migratori *latu sensu*: esistono tuttavia fattori specifici per i richiedenti asilo, quale la *probabilità percepita* che il Paese di destinazione concederà uno *status* di protezione o dei benefici connessi a questo.

Dall'analisi empirica si evince che sussiste un'ampia diversità nella gestione delle domande di asilo in tutti

gli Stati membri dell'Unione Europea: ciò può essere legato alle differenti cittadinanze dei richiedenti, e si riflette, necessariamente, nelle politiche di asilo e di migrazione che vengono applicate in ogni Paese UE.

Nel 2012, la maggior parte dei richiedenti asilo nell'UE proviene da Afghanistan (28.010 richieste), Russia (24.280 richieste), Siria (24.110 richieste), Pakistan (19.695 richieste) e Serbia (19.065 richieste) (tab. 5).

Il numero dei candidati afghani è rimasto stabile rispetto al 2011, mentre c'è stato un piccolo aumento del numero di richiedenti asilo provenienti dalla Russia, tra quali i ceceni, e un forte aumento di richieste dalla Siria (fig. 3).

Ciò che risalta sono le notevoli differenze tra gli Stati europei in merito al numero di accoglienza di detti asilanti: nei cinque Paesi dell'UE che presentano il maggior numero assoluto di richiedenti asilo, gli afgani rappresentano il primo grande gruppo solo in Belgio, il terzo gruppo invece in Germania e Svezia, mentre non compaiono neppure tra i primi tre gruppi di richiedenti asilo in Francia e nel Regno Unito (tab. 3).

Nell'opera *Per la pace perpetua* sottotitolata *Un progetto filosofico*, del 1795, Immanuel Kant inserisce il "diritto di visita" di altri Paesi a favore di tutti gli stranieri, in una prospettiva cosmopolita ed universalista (Achcar, 2009).

Il tema del trattato riguarda la pace come cessazione definitiva della guerra, invitando al tentativo filosofico

di sperimentare un progetto per un nuovo cosmopolitismo, ben al di là delle frontiere dello Stato Nazione, e coltivare l'unica etica possibile: quella dell'ospitalità.

Il filosofo di Königsberg, nel Terzo articolo definitivo, nel proporre una sorta di versione *ante litteram* e mondializzata del sistema Schengen, non si riferisce al *diritto di accoglienza* né al *diritto di residenza* a cui lo straniero possa appellarsi, che comportano invece una serie di regole e prescrizioni - Gastrecht -.

Kant si riferisce, invece, all'ospitalità - Hospitalität - intesa come *diritto,* e per la precisione, come *universale diritto di visita* - Besucherrecht -. Osserva come «*[…] ospitalità significa il diritto che uno straniero ha di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo sulla terra di un altro*» e aggiunge che il diritto di visita «*spetta a tutti gli uomini […] in virtù del diritto al possesso comune della superficie della Terra, sulla quale, essendo sferica, gli uomini non possono disperdersi all'infinito*» (Kant, 1795. trad. Bordiga, 2010: 65) ma devono da ultimo tollerarsi nel vicinato, nessuno avendo in origine maggior diritto di un altro a una porzione determinata della Terra.

Detto diritto di visita non può essere rifiutato qualora un simile rifiuto comporti la distruzione dello straniero. Da ciò si evince che i veri protagonisti del diritto cosmopolitico sono gli individui in quanto *persone*, e devono perciò godere di una libertà di movimento assolutamente reciproca e priva di condizionamenti politici e giuridici (Sciacca, 2010: 128).

La questione è materia di riflessione filosofica sin da quando Kant introdusse il progetto di pace perpetua basato su un sistema giuridico-politico a tre livelli: lo *ius civitatis* (nazionale), lo *ius gentium* (internazionale) e lo *ius cosmopoliticum* (transnazionale).

In effetti, queste tre dimensioni si intrecciano, si sovrappongono e caratterizzano nella pratica la vita pubblica sul pianeta: il sistema degli Stati risulta, di fatto, essere intrappolato tra la *sovranità* e l'*ospitalità* (Benhabib, 2008: 143).

Immanuel Kant asseriva che l'unico motivo per cui sarebbe possibile derogare dal "*dovere morale imperfetto di aiutare e offrire riparo a coloro la cui vita, integrità e benessere si trovano in pericolo*", sarebbe la necessità di tutelare l'autoconservazione degli Stati di accoglienza (Benhabib, 2006: 29).

Nessuno dei Paesi dell'Unione Europea potrebbe sollevare una ragione simile per sottrarsi ai suoi doveri di accoglienza rispetto ai potenziali rifugiati che raggiungono il continente.

Non c'è alcuna invasione in atto, eppure a gran voce si proclama lo stato di emergenza, e il risultato sono procedure d'accoglienza, anche quelle in materia d'asilo, sempre più guardinghe e sospettose (Graziano, 2004: 76).

Le politiche nazionali in ambito di asilo politico sono state, infatti, fortemente orientate dagli atteggiamenti difensivi tenuti negli ultimi decenni da quasi tutti i governi nazionali. Queste sono pervase da una sorta di *ansia da invasione*, per cui il principio

dell'inderogabilità del diritto di asilo appare spesso posto in secondo piano rispetto alle questioni relative alla sicurezza del territorio e al controllo dei confini.

Nell'analisi della solidarietà europea in tema di asilo e rifugiati, occorre quindi tenere presente come a livello istituzionale tale solidarietà sia per lo più declinata e intesa nei termini di un *burden sharing*, ovvero di condivisione degli *oneri* che ricadono sui Paesi che registrano numerosi primi ingressi di richiedenti asilo sul proprio territorio, come ad esempio l'Italia.

La solidarietà risulta essere quindi sinonimo di "***condivisione di un fardello***", che possa sgravare gli Stati membri da un eccessivo carico di responsabilità, soprattutto economiche, connesse con l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Inoltre i sistemi di asilo situati sulla frontiera europea, quali Italia, Malta e Grecia, sono sotto pressione a causa della loro posizione geografica: è proprio in questi termini che si levano solitamente le invocazioni di tali governi affinché le istituzioni europee manifestino la propria solidarietà in termini di *resettlement* dei profughi [122] e, soprattutto, di redistribuzione monetaria.

[122] Il reinsediamento è definito come il trasferimento di rifugiati da uno Stato in cui hanno chiesto asilo in uno Stato terzo che ha già accettato di accoglierli come rifugiati e garantire loro una forma di *status* giuridico, con la possibilità di acquisire la cittadinanza futura. L'UNHCR stima che nel 2013, 181.000 persone nel mondo saranno bisognose di posti per il reinsediamento, tra cui 18.739 persone nel continente europeo, soprattutto in Turchia. Tuttavia, nonostante le esigenze di reinsediamento a livello mondiale di oggi, l'Europa sta facendo poco per il reinsediamento dei rifugiati rispetto a Paesi come gli Stati Uniti, Canada e Australia. A partire da fine 2012, sedici Stati membri dell'UE hanno partecipato a programmi di re insediamento;

Le istituzioni europee talvolta non riescono a parlare con voce unica e gli Stati membri esprimono preferenze nazionali divergenti che impediscono l'elaborazione di una risposta coesa.

Probabilmente è questo ciò che caratterizza la politica dell'area mediterranea.

Dall'analisi della Politica Mediterranea Europea infatti si evince come l'Europa non agisca come una "potenza regionale", piuttosto come una "potenza divisa" (Panebianco, 2012: 91).

L'EU sembra non porsi quale attore internazionale influente che esercita il ruolo di *leadership* nella gestione e soluzione dei problemi che coinvolgono quest'area, tutt'altro spesso la coesione interna dell'Unione è messa a repentaglio quando i maggiori Paesi EU non riescono ad assumere una posizione condivisa: esiste una specie di frattura interna che sembra contrapporre gli stati membri dell'Europa meridionale a quelli dell'Europa centro-orientale (Panebianco, 2012: 94).

La mancanza di progettualità rispetto al Mediterraneo, settore più longevo della politica estera dell'Unione, e la mera reazione europea a situazioni contingenti, scaturiscono da fattori sia domestici che sistemici.

Ogni sollecitazione esterna produce effetti profondi sulla politica europea: analizzando il profilo sistemico

---

nel 2011, nell'UE sono stati reinsediati collettivamente 4.325 rifugiati, pari a solo il 7% del totale mondiale di quell'anno. European Council on Refugees and Exiles, consultabile su http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/resettlement.html.

si percepisce, infatti, la dimensione globale del flusso migratorio e dell'importanza di prevedere forme di protezione internazionale.

Le proteste arabe hanno dimostrato che, nell'era dell'interdipendenza, ogni tumulto della sponda sud del Mediterraneo ha ripercussioni immediate nell'altra sponda. Basti pensare, ad esempio, all'esodo di profughi tunisini in occasione della c.d. rivoluzione dei gelsomini, all'impatto che questo ha avuto sulla politica europea di libera circolazione (Panebianco, 2012: 95) e al prevedibile coinvolgimento europeo nell'esodo degli oltre due milioni di profughi in relazione alla guerra civile in Siria.

Ciò che caratterizza altresì i Paesi mediterranei è la sovraesposizione mediatica degli arrivi via mare dei migranti e dalla messa in mostra di situazioni, *apparentemente* emergenziali e ingestibili, che potrebbero venire affrontate in maniera del tutto diversa e meno strumentale.

L'immagine più estrema dell'assalto al territorio europeo è quella che oggi probabilmente fornisce l'Italia: nel 2012 i richiedenti asilo in Italia sono stati 15.715 mentre in Germania, nello stesso anno, sono state inoltrate 77.540 istanze**.** Il caso dell'Italia dimostra, di conseguenza, e forse meglio di ogni altro, quanto possa essere profonda la discrepanza tra i toni allarmistici rispetto a pericoli continuamente evocati e la realtà oggettiva che riguarda il numero dei cosiddetti *sbarchi* sulle coste della penisola.

L'ultima modifica al regime europeo di asilo è stata apportata circa dieci anni or sono e l'adozione del pacchetto normativo del Sistema Comune Europeo di Asilo, approvato 12 giugno 2013, così come previsto dal Programma dell'Aia del 2004, avrebbe dovuto essere adottato nel 2010: in considerazione di ciò si può coerentemente affermare che lo stadio contemporaneo della seconda fase è stato faticoso, conflittuale e a lungo dibattuto.

Le principali novità introdotte dalla riforma del Sistema Comune Europeo di Asilo, già concordate dai rappresentanti di Parlamento e Consiglio e sostenute dai governi nazionali degli Stati membri, dovrebbero entrare in vigore nel secondo semestre del 2015.

Le norme di Dublino sui trasferimenti di richiedenti asilo entreranno in vigore sei mesi dopo la loro applicazione legale - vale a dire all'inizio del 2014 -.

Il principio generale alla base del c.d. Regolamento Dublino III - Regolamento (UE) N. 604/2013 - è lo stesso della Convenzione di Dublino del 1990 e del c.d. Regolamento di Dublino II: ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade *in primis* sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, salvo eccezioni.

Pur non intaccando tale principio, il c.d. Regolamento Dublino III apporta comunque una serie di novità importanti e certamente apprezzabili, molte derivanti in

realtà dalla giurisprudenza, in quanto in grado di attenuare parzialmente gli effetti negativi del sistema fin qui posto in essere.

Quello che una, pur positiva, modifica parziale del Regolamento di certo non potrà fare è rimediare ai problemi che stanno alla base del "sistema Dublino", il cui impianto si regge sul presupposto che gli Stati membri costituiscano un'area con un livello di protezione omogeneo.

Al contrario, le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e i tassi di accoglimento di domande di protezione "simili" cambiano drammaticamente da un Paese all'altro.

A ciò si aggiunge la prospettiva che allo stato attuale chi ottiene la protezione internazionale non ha poi la possibilità di lavorare regolarmente in un altro Stato dell'Unione Europea, ciò significa che, salvo eccezioni, lo Stato che viene individuato dal "sistema Dublino" come competente ad esaminare la domanda sarà poi anche lo Stato in cui l'interessato dovrà rimanere una volta ottenuta la protezione.

Tale sistema non tiene conto né delle aspirazioni dei singoli, o dei loro legami familiari o culturali con alcuni Paesi, né delle concrete prospettive di trovare un'occupazione nei diversi Paesi europei.

Nonostante le novità introdotte dal nuovo pacchetto normativo CEAS del 2013, i richiedenti asilo potranno ancora continuare ad essere trasferiti, secondo il

Regolamento (UE) N. 604/2013 [123], da uno Stato membro ad un altro, contro la loro volontà ed i loro interessi legittimi. Rischieranno di essere esposti a trattamenti inumani ed al rischio di *refoulement* quando verranno trasferiti in un Paese che offre condizioni di accoglienza insufficienti e mostra gravi carenze nel sistema di protezione nazionale. Il diritto ad un ricorso effettivo [124], in particolare contro una decisione negativa di richiesta di asilo nell'ambito delle "procedure speciali" continuerà a non essere pienamente garantito. Nonostante le dure contestazioni continuano ad essere presenti nozioni quali "paese di origine sicuro", "paese terzo sicuro", "paese terzo europeo sicuro", "paese di primo asilo" e "ammissibilità di una domanda di asilo" [125].

Gli atti normativi che spingono sempre più verso la *comunitarizzazione* della disciplina dell'asilo politico,

[123] 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 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

[124] Art. 32.2 Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951.

[125] Parere dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati consultabile su http://www.unhcr.it/news/dir/27/view/466/lunhcr-esorta-alla-prudenza-mentre-lunione-europea-parla-di-paesi-sicuri-46600.html.

giungono in un momento storico quanto mai opportuno: la guerra civile siriana, iniziata nel 2011, genera un flusso continuo di asilanti tale che, nel 2012, questi rappresentino il terzo gruppo più numeroso di richiedenti asilo ai Paesi dell'Unione Europea (fig. 4).

A questa nuova ondata migratoria e al costante flusso nordafricano che caratterizza l'area del *mediterraneo*, gli Stati membri devono oramai poter rispondere in maniera adeguata ed unitaria, dando effettivamente vita ad uno spazio comune di protezione e solidarietà, scongiurando il verificarsi di episodi di incapacità di accoglienza e di discriminazione verso i richiedenti asilo, come avvenuto ad esempio in Grecia. In questo Paese la crisi economica ha mostrato chiaramente quanto sia grave la mancata effettiva applicazione delle direttive europee in materia di asilo [126], evidenziando la necessità di effettuare non più solo un'armonizzazione giuridica ma anche una cooperazione pratica che impegni concretamente le amministrazioni nazionali.

La migrazione internazionale può contribuire alla crescita economica dell'Unione Europea nel suo complesso, oltre che a fornire le risorse per i migranti e i loro paesi d'origine e contribuire così al loro sviluppo. Può essere un'opportunità, in quanto fattore di scambio

[126] L'operazione "Xenios Zeus", iniziata nel luglio del 2012, ironicamente chiamata con il nome del Dio greco dell'ospitalità, ha permesso alla polizia greca di espellere dal paese migliaia di migranti irregolari, senza verificare l'esistenza dell'effettivo status di richiedente asilo, arrestare quelli privi di documenti legali, o abbandonarli nei centri temporanei di accoglienza, non adeguati a supportare il sempre maggiore afflusso di cittadini medio-orientali, le cui inesistenti condizioni sanitarie e assistenziali causano continue proteste da parte dei migranti.

umano ed economico che permette alle persone di raggiungere le loro aspirazioni. Tuttavia, vi è la necessità di gestire la migrazione in maniera tale da tenere conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sul piano del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali, proteggendo i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

L'adozione, nel 2008, del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo costituisce la base per le politiche comuni in materia di immigrazione e di asilo per l'Unione europea e i suoi Paesi. In uno spirito di reciproca responsabilità e solidarietà tra gli Stati dell'Unione e di partenariato con altri Paesi del mondo, il patto dà un nuovo impulso al costante sviluppo di una politica comune sull'immigrazione e l'asilo, che tenga conto sia degli interessi collettivi dell'Unione Europea che delle esigenze specifiche dei suoi Paesi.

Oltre a cinque impegni fondamentali del Patto, la cui concretizzazione è stata affidata al Programma del'Aia, il Consiglio Europeo ha previsto nelle conclusioni un *appuntamento* annuale attraverso il quale analizzare gli sviluppi dell'Unione Europea in campo di immigrazione e asilo [127].

[127] Il Consiglio europeo «*decide di organizzare, al proprio livello, un dibattito annuale sulle politiche di immigrazione e di asilo. Invita a tal fine la Commissione a presentare ogni anno al Consiglio una relazione, fondata in particolare sui contributi degli Stati membri e corredata eventualmente di proposte di raccomandazioni, sull'attuazione, da parte sia dell'Unione che dei suoi Stati membri, del presente patto e del programma che farà seguito al programma dell'Aia. Questo dibattito annuale consentirà inoltre al Consiglio europeo di rendersi edotto degli sviluppi più significativi previsti da ciascuno Stato membro nell'attuazione della sua politica in materia di*

Di rilevante importanza quindi assumono i rapporti annuali della Commissione Europea, attraverso i quali gli organi istituzionali europei possono monitorare la progressione *reale* al fine di fronteggiare gli eventuali ostacoli all'attuazione dell'approccio comunitario di tale materia.

Nella relazione del 2011, la Commissione ha pubblicato gli sviluppi nei settori dell'immigrazione e dell'asilo insieme a un sondaggio Eurobarometro [128] sulla posizione dei cittadini europei riguardo la mobilità transfrontaliera, la migrazione e la sicurezza.

Secondo detto rapporto, preceduto dal documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione [129], nel 2011 le domande d'asilo presentate negli Stati membri sono state ben il 16,2% in più rispetto al 2010 ma pur sempre molte di meno del picco domande raggiunto del 2001 [130].

Secondo il sondaggio Eurobarometro "*Awareness of Home Affairs*", l'80% degli intervistati pensa che gli Stati membri abbiano il dovere di offrire protezione e

---

immigrazione e di asilo» Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, conclusioni, pag. 15.

[128] Eurobarometro è il servizio della Commissione Europea, istituito nel 1973, che misura ed analizza le tendenze dell'opinione pubblica in tutti gli Stati membri e nei paesi candidati. I sondaggi di opinione riguardano una vasta gamma di questioni di attualità relative all'Unione europea in tutti gli Stati membri dell'Unione europea e sono pubblicati da Direzione Generale Comunicazione della Commissione.

[129] Commission staff working document on the Third Annual Report on Immigration and Asylum, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Third Annual Report on Immigration and Asylum, 2011.

[130] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo, 2011.

asilo a chi ne ha bisogno. Otto europei su dieci ritengono che il numero di richiedenti asilo vada distribuito più equamente tra gli Stati membri e che le regole per l'ammissione dei richiedenti asilo debbano essere le stesse in tutta l'Unione [131].

«*Le cifre della relazione e il risultato del sondaggio confermano che (...) l'Unione europea ha bisogno di una politica di migrazione forte e coerente, che sappia rispondere alle esigenze sul breve e sul lungo periodo (...) garantire una gestione efficace delle frontiere esterne, tutelare il diritto di libera circolazione all'interno del territorio dell'Unione e assicurare una reale protezione a chi ne ha bisogno*» [132], ha dichiarato Cecilia Malmström, Commissario per gli Affari Interni (2010 - 2014).

Il 17 giugno 2013, la Commissione Europea ha pubblicato il suo IV Rapporto annuale sull'immigrazione e l'asilo nell'Unione Europea, relativo al 2012, il quale, per ciò che concerne il campo dell'asilo, è stato affiancato dalla relazione annuale dell'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO) [133].

---

131 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm.

132 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/index_en.htm.

133 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office, 2011. consultabile su http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/easo_annual_report_final.pdf.

Tra i compiti istituzionali dell'EASO vi è infatti quello di elaborare un relazione annuale sullo stato dell'asilo nell'Unione europea [134]: in merito a ciò potrebbero sorgere dubbi sull'utilità concreta dell'adozione di *più* rapporti annuali in materia di asilo nell'Unione Europea, di carattere essenzialmente descrittivo, che peraltro si intrecciano con le relazioni annuali di Eurostat e quadrimestrali di Frontex.

Il rapporto 2013 della Commissione - accompagnato da un articolato documento di lavoro dello *staff* [135] - consiste in un breve elenco di alcuni dati, seguito da tre capitoli, dedicati rispettivamente all'immigrazione, all'asilo e alla risposta dell'UE alla pressione migratoria.

La Commissione rileva come l'Unione debba favorire un'immigrazione regolare ben gestita e politiche di integrazione, e lavorare per una gestione più moderna ed efficiente dei flussi di viaggiatori alle sue frontiere esterne, rimarca il bisogno di maggiore cooperazione pratica e solidarietà tra gli Stati membri [136] e sottolinea

---

[134] «*L'ufficio di sostegno elabora una relazione annuale sulla situazione riguardante l'asilo nell'Unione, tenendo in debita considerazione le informazioni già rese disponibili da altre fonti pertinenti. In tale relazione l'Ufficio di sostegno valuta i risultati delle azioni svolte ai sensi del presente regolamento e ne fa un'analisi comparativa globale al fine di rafforzare la qualità, la coerenza e l'efficacia del sistema europeo comune di asilo*», art. 12 Regolamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo - GUUE 29.5.2010, L 132.

[135] Commission staff working document, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 4th Annual Report on Immigration and Asylum, 2012.

[136] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the

il ruolo dell'EASO come agenzia di sostegno alla cooperazione fra gli Stati, ma anche come partner strategico nell'implementazione della nuova normativa UE.

Alla luce della creazione normativa del Sistema Comune Europeo di Asilo del 26 giugno 2013 - Regolamento (UE) n. 603/2013, Regolamento (UE) n. 604/2013, Direttiva 2013/32/UE, Direttiva 2013/33/UE -, la sfida è ora quella di monitorare il recepimento delle Direttive nelle legislazioni nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea, di promuovere a livello nazionale degli *standards* più elevati e di garantire che l'attuazione concreta delle norme sia fatta in modo compatibile con la European Court of Human Rights (ECHR) [137] ed i principi stabiliti dalla Corte di Strasburgo [138].

Nel tracciare un bilancio e dare una valutazione del Sistema Europeo Comune Asilo non si può prescindere dall'evoluzione del clima politico che ha accompagnato lo sviluppo dell'Unione Europea.

Oggi si è in presenza di una normativa comunitaria di parziale armonizzazione che rappresenta un punto di

---

Committee of the Regions on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum An EU agenda for better responsibility-sharing and more mutual trust, 2011 e Risoluzione del Parlamento Europeo "*Rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo*", 2012.

[137] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, istituita nel 1959 dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, per assicurarne il rispetto. Vi aderiscono tutti i 47 membri del Consiglio d'Europa.

[138] http://www.cir-onlus.org/Nuovo%20sistema%20Europeo%20di%20asilo.htm.

riferimento essenziale per il rafforzamento della disciplina, in un contesto nel quale il ruolo dei governi nazionali sarà maggiormente condizionato dalle istituzioni europee.

Il cammino verso il raggiungimento di un Sistema Comune Europeo di Asilo equo ed efficace è, però, ancora lungo [139], nonostante gli sforzi degli ultimi decenni per armonizzare le politiche di asilo nazionali e l'adozione del pacchetto asilo nel giugno scorso.

L'approccio teorico dell'Unione Europea alla materia di asilo poggia su una premessa chiave: tutti gli Stati dell'Unione dovrebbero avere simili sistemi, con standard qualitativi ugualmente elevati.

L'assunto di partenza vorrebbe allora che un richiedente asilo in tutti gli Stati dell'Unione dovrebbe avere le stesse opportunità di ottenere protezione come un rifugiato, ma nella pratica non è così.

Dal punto di vista del Parlamento Europeo, del Consiglio d'Europa, di molte Organizzazioni Non Governative [140] e di organizzazioni per la protezione dei rifugiati quali ACNUR, ECRE o Amnesty

---

[139] "*Not there yet: an NGO perspective on Challenger to a fair and effective Common European Asylum System"* è pubblicato nell'ambito del Progetto Asylum Information Database (AIDA) dell'European Council on Refugees and Exiles (ECRE) in partenariato con il Forum Refugiés-Cosi, l'Hungarian Helsinki Committee e l'Irish Refugee Council, e con il supporto dell' European Programme on Migration and Integration (EPIM).

[140] Il termine Organizzazione Non Governativa (ONG) indica una qualsiasi organizzazione o associazione locale, nazionale o internazionale di cittadini che non sia stata creato dal Governo, e non faccia parte di strutture governative, e che sia impegnato nel settore della solidarietà sociale e della cooperazione allo sviluppo.

International, le misure adottate non raggiungono i parametri necessari per stabilire *standards* di protezione alti e procedure eque per i richiedenti asilo, mentre perpetuano la chiusura nei confronti dei rifugiati.

Si aggiunga che, fino ad oggi, l'armonizzazione europea nell'ambito dell'asilo politico ricade sotto una preoccupazione più generale per il controllo dei flussi migratori illegali che comporta la creazione di barriere fisiche e legali ai confini esterni della UE, una situazione che viene stigmatizzata attraverso l'espressione "**fortezza Europea**".

L'indagine pubblicata nel 2013 dall'European Council on Refugees and Exiles sui metodi relativi alla concessione dell'asilo politico in 14 Stati membri dell'Unione Europea, curata per l'Italia dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), mostra grandi differenze in materia di norme procedurali, tutela dei diritti civili, servizi d'integrazione, uso della detenzione amministrativa dei richiedenti asilo e disposizioni restrittive riguardo al ricongiungimento familiare a livello nazionale. [141].

[141] Michael Diedring, Segretario Generale dell'ECRE, 6 settembre 2013, dichiara: "*Come possiamo aspettarci che i rifugiati siano in grado di spiegare le ragioni che li hanno costretti a fuggire dai loro paesi, ad affrontare una procedura legale molto complessa quando in diversi casi non sono né assistiti da un avvocato né da un interprete qualificato, o quando, molto spesso, devono dormire per strada o in accampamenti di fortuna, o quando l'aver trascorso mesi in centri di detenzione sovraffollati li ha lasciati psicologicamente segnati? Non ci siamo ancora la prospettiva delle ONG sulle sfide per un Sistema Comune di Asilo giusto ed efficace*".

Un questione fondamentale specifica affrontata dall'ECRE è quella riguardante la detenzione amministrativa [142] di richiedenti asilo, misura diffusa in Europa fortunatamente limitata in Italia, che in Grecia è stata addirittura estesa anche ai minori non accompagnati.

Nel rapporto si sottolinea, inoltre, come in molti Paesi non sia assicurata l'assistenza legale durante la procedura, spesso complessa, per il riconoscimento della protezione internazionale e di come non siano predisposti servizi qualificati di interpretariato.

Inoltre, in caso di rifiuto dello *status*, sono davvero stretti i tempi per presentare ricorso in caso di una prima decisione negativa alla richiesta d'asilo rendono di fatto impraticabile l'appello. È quanto accade, ad esempio, nel Regno Unito, dove sono accordati solo 2 giorni per presentare ricorso: ciò per far emergere la dimensione europea del problema, che non rappresenta quindi una semplice *malpractice* italiana.

Ad essere criticata è anche la politica europea *bifronte* sui diritti umani caratterizzata da Paesi d'accoglienza, quale *nonostante tutto* può considerarsi l'Italia, e Paesi quale Malta che opera spesso respingimenti collettivi e omissioni di soccorso delle barche in mare aperto.

---

[142] Per "detenzione" deve intendersi la r*estrizione alla libertà di movimento, generalmente applicata attraverso il confinamento forzato. È opinione dell'UNHCR che la detenzione non dovrebbe, di regola, essere usata come misura di controllo dei richiedenti asilo*. Comm. IPU e ACNUR (2001). Glossario dei termini chiave relativi alla protezione, in Protezione dei Rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiato.

Da queste dimostrazioni, appare evidente come le priorità dell'Unione Europea riguardo i migranti abbiano registrato un sostanziale cambiamento degli orientamenti rispetto ai programmi ed alle azioni della stessa UE fino ai primi anni del nuovo millennio.

Nonostante lo sforzo europeo di scardinare il muro della diffidenza nei confronti degli immigrati, gli strumenti normativi, il *deficit* democratico all'interno delle istituzioni europee e, soprattutto, l'estremo tentativo degli Stati di mantenere le prerogative sulle politiche migratorie, rendono le azioni dell'Unione Europea piuttosto lente, complesse, farraginose e, di conseguenza, notevolmente in ritardo con la necessità di decisioni rapide che il mondo odierno richiede.

Tabella 1. First instance decisions on (non-EU-27) asylum applications, 2011

	Total number of decisions	Positive decisions				Rejected
		Total	Refugee status	Subsidiary protection	Humani-tarian reasons	
EU-27	**237 410**	**59 515**	**29 000**	**21 440**	**9 070**	**177 895**
Belgium	19 825	5 075	3 810	1 265	-	14 750
Bulgaria	605	190	10	180	-	410
Czech Republic	685	320	105	200	10	365
Denmark	3 570	1 315	735	385	190	2 255
Germany	40 295	9 675	7 100	665	1 910	30 620
Estonia	65	15	10	5	5	50
Ireland	1 365	75	60	15	-	1 295
Greece	8 670	180	45	85	45	8 490
Spain	3 395	990	335	630	20	2 410
France	42 220	4 615	3 340	1 275	-	37 600
Italy	24 150	7 155	1 805	2 265	3 085	16 995
Cyprus	2 630	70	55	0	15	2 560
Latvia	90	20	5	15	-	70
Lithuania	305	25	5	15	-	285
Luxembourg	1 015	35	30	5	-	980
Hungary	895	155	45	100	10	740
Malta	1 605	885	70	690	125	720
Netherlands	15 790	6 830	710	4 065	2 050	8 965
Austria	13 245	4 085	2 480	1 605	-	9 160
Poland	3 215	475	155	155	170	2 740
Portugal	115	65	25	40	-	50
Romania	1 075	75	70	10	0	1 000
Slovenia	215	20	15	5	-	190
Slovakia	215	115	5	80	35	100
Finland	2 595	1 065	160	715	190	1 535
Sweden	26 720	8 805	2 335	5 390	1 075	17 915
United Kingdom	22 835	7 190	5 480	1 590	120	15 645
Iceland	40	10	10	0	0	30
Liechtenstein	45	15	0	10	0	30
Norway	9 545	4 015	2 810	765	435	5 535
Switzerland	14 295	6 445	3 675	975	1 790	7 850

- Not applicable.

Source: Eurostat 2013 (STAT/13/48 online data code: migr_asydcfsta).

Tabella 2. Final decisions on (non-EU-27) asylum applications, 2011

	Total number of decisions	Positive decisions				Rejected
		Total	Refugee status	Subsidiary protection	Humani-tarian reasons	
EU-27 (1)	97 585	20 235	13 650	4 565	1 820	77 350
Belgium	10 465	470	425	50	-	9 990
Bulgaria	20	15	0	15	-	5
Czech Republic	755	385	115	260	10	365
Denmark	2 235	420	220	200	0	1 810
Germany	24 575	3 370	1 680	350	1 340	21 205
Estonia	10	0	0	0	0	10
Ireland	1 325	75	75	:	-	1 250
Greece	625	410	195	80	135	215
Spain (1)	1 545	15	15	5	-	1 530
France	34 550	6 125	4 930	1 195	-	28 425
Italy	1 505	325	65	0	260	1 175
Cyprus	3 175	65	20	5	45	3 110
Latvia	20	10	5	5	-	10
Lithuania	30	0	0	0	-	30
Luxembourg	375	50	40	10	-	325
Hungary	325	50	5	40	5	275
Malta	505	0	0	0	0	505
Netherlands	2 760	1 555	120	1 140	290	1 205
Austria	9 325	1 780	1 325	460	-	7 545
Poland	2 270	100	5	55	40	2 175
Portugal	20	0	0	0	-	20
Romania	1 290	110	75	35	0	1 180
Slovenia	75	0	0	0	-	70
Slovakia	5	5	0	5	0	0
Finland	340	275	20	215	40	65
Sweden	13 210	1 820	455	725	640	11 390
United Kingdom	18 430	7 165	3 905	3 100	165	11 265
Iceland (2)	30	5	0	0	5	30
Liechtenstein	55	15	0	10	0	40
Norway (1)	10 100	410	165	70	170	9 690
Switzerland	4 740	350	35	30	285	4 390

- Not applicable.
(1) 2010.
(2) 2009.

Source: Eurostat 2013 (STAT/13/48 online data code: migr_asydcfina).

Tabella 3. Asylum applicants, 2012

	Applicants		Citizenships of main groups of asylum applicants**								
	2012	Per million inh.	First group	#	%	Second group	#	%	Third group	#	%
EU-27	**331 975***	**660***	**Afghanistan**	**26 250**	**8**	**Syria**	**23 510**	**7**	**Russia**	**23 360**	**7**
Belgium	28 105	2 535	Afghanistan	3 290	12	Russia	2 655	9	Guinea	2 190	8
Bulgaria	1 385	190	Syria	450	32	Iraq	325	23	Stateless	155	11
Czech Republic	740	70	Ukraine	175	24	Syria	70	9	Belarus	55	7
Denmark	6 045	1 085	Somalia	910	15	Syria	875	15	Afghanistan	565	9
Germany	77 540	945	Serbia	12 810	17	Syria	7 930	10	Afghanistan	7 840	10
Estonia	75	55	Georgia	35	45	Russia	10	10	Armenia	5	6
Ireland	955	210	Nigeria	160	17	Dem. Rep. of the Congo	60	6	Zimbabwe	50	5
Greece	9 575	850	Pakistan	2 340	24	Bangladesh	1 005	11	Georgia	895	9
Spain	2 565	55	Syria	255	10	Nigeria	205	8	Algeria	200	8
France	60 560	925	Russia	5 930	10	Dem. Rep. of the Congo	5 500	9	Sri Lanka	3 825	6
Italy	15 715	260	Pakistan	2 365	15	Nigeria	1 515	10	Afghanistan	1 365	9
Cyprus	1 635	1 895	Syria	565	34	Vietnam	200	12	Bangladesh	190	12
Latvia	205	100	Georgia	105	51	Dem. Rep. of the Congo	25	12	Syria	20	9
Lithuania	645	215	Georgia	310	48	Afghanistan	100	15	Russia	95	15
Luxembourg	2 050	3 905	Serbia	385	19	Albania	305	15	Montenegro	290	14
Hungary	2 155	215	Afghanistan	880	41	Pakistan	325	15	Kosovo***	225	10
Malta	2 080	4 980	Somalia	1 250	60	Eritrea	435	21	Syria	150	7
Netherlands	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Austria	17 425	2 065	Afghanistan	4 015	23	Russia	3 110	18	Pakistan	1 825	10
Poland	10 750	280	Russia	6 085	57	Georgia	3 235	30	Armenia	415	4
Portugal	295	30	Guinea	65	22	Nigeria	30	10	Syria	20	7
Romania	2 510	120	Algeria	600	24	Morocco	355	14	Pakistan	335	13
Slovenia	305	150	Afghanistan	65	21	Syria	30	11	Turkey	25	9
Slovakia	730	135	Somalia	225	31	Afghanistan	90	12	Georgia	55	8
Finland	3 095	575	Iraq	830	27	Russia	225	7	Afghanistan	210	7
Sweden	43 865	4 625	Syria	7 920	18	Somalia	5 695	13	Afghanistan	4 760	11
United Kingdom	28 175	445	Pakistan	4 880	17	Iran	3 250	12	Sri Lanka	2 160	8
Iceland	105	330	Nigeria	15	14	Iran	15	13	Afghanistan	10	7
Norway	9 685	1 940	Somalia	2 180	23	Eritrea	1 185	12	Afghanistan	985	10
Switzerland	28 445	3 575	Eritrea	4 410	16	Nigeria	2 745	10	Tunisia	2 240	8

* Eurostat estimate including the Netherlands.
** EU27 top three citizenships excluding data for the Netherlands.
*** Kosovo under UN Security Council Resolution 1244.
: Data not available.
Data are rounded to the nearest 5.

Source: Eurostat 2013 (STAT/13/48).

Tabella 4. First instance decisions, 2012

	Total number of decisions	Positive decisions	Of which:			Rejections
			Refugee status	Subsidiary protection	Humanitarian reasons	
EU-27*	**268 045**	**71 245**	**37 065**	**27 920**	**6 415**	**196 920**
Belgium	24 525	5 555	3 985	1 565	-	18 970
Bulgaria	640	170	20	150	-	470
Czech Republic	720	175	50	125	5	545
Denmark	3 715	1 695	1 035	545	120	2 020
Germany	58 645	17 140	8 765	6 975	1 400	41 510
Estonia	65	20	10	5	10	45
Ireland	935	95	65	25	-	840
Greece	11 195	95	30	45	20	11 095
Spain	2 600	525	230	285	10	2 070
France	59 800	8 655	7 120	1 535	-	51 145
Italy	21 705	7 930	1 735	4 410	1 935	13 900
Cyprus	1 335	105	80	10	15	1 230
Latvia	145	25	5	20	-	120
Lithuania	390	55	15	40	-	335
Luxembourg	1 650	40	35	5	-	1 610
Hungary	1 100	350	70	240	40	750
Malta	1 590	1 435	35	1 235	160	155
Netherlands	:	:	:	:	:	:
Austria	15 895	4 455	2 680	1 775	-	11 440
Poland	2 435	475	85	140	250	1 960
Portugal	230	100	15	85	-	130
Romania	1 625	230	145	85	0	1 390
Slovenia	220	35	20	15	-	185
Slovakia	440	190	10	100	80	250
Finland	3 090	1 555	545	775	240	1 535
Sweden	31 520	12 400	3 745	7 595	1 060	19 120
United Kingdom	21 845	7 735	6 535	130	1 070	14 110
Iceland	50	10	5	**	**	40
Norway	7 160	4 600	3 675	1 185	280	5 430
Switzerland	16 650	4 280	2 455	505	1 315	12 370

- Not applicable.
* EU27 excluding the Netherlands.
** One or two first instance decisions.
: Data not available.

Source: Eurostat 2013 (STAT/13/48).

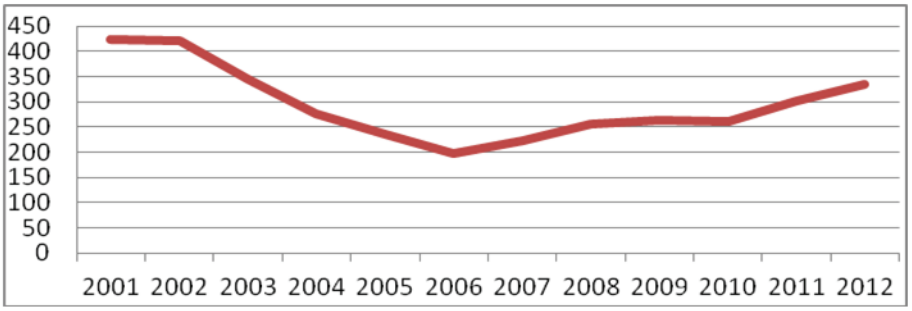
Tabella 5. Top 5 Countries of Origin - Asylum Applicants in the EU and Schengen Associated States in 2012

Country of destination / Country of origin	Total	Afghanistan	Russia	Syria	Pakistan	Serbia
Total	**373 995**	**30 390**	**25 000**	**25 675**	**20 020**	**21 085**
EU-27	**335 380**	**28 010**	**24 280**	**24 110**	**19 695**	**19 065**
Austria	17 450	4 015	3 110	930	1 825	300
Belgium	28 285	3 290	2 655	1 030	840	1 095
Bulgaria	1 385	110	10	450	25	0
Cyprus	1 635	50	10	565	110	0
Czech Republic	755	10	40	70	10	5
Denmark	6 075	565	510	875	65	555
Estonia	75	5	10	5	5	0
Finland	3 115	210	225	185	20	85
France	61 455	570	6 015	635	2 000	840
Germany	77 650	7 840	3 415	7 930	3 555	12 810
Greece	9 575	585	35	275	2 340	5
Hungary	2 155	880	5	145	325	20
Iceland	120	10	5	5	5	0
Ireland	955	30	10	15	105	0
Italy	17 350	1 495	25	355	2 600	95
Latvia	205	15	10	20	0	0
Liechtenstein	75	5	10	0	0	10
Lithuania	645	100	95	0	5	0
Luxembourg	2 055	10	20	10	0	385
Malta	2 080	0	0	150	25	5
Netherlands	13 100	1 620	825	575	170	145
Norway	9 785	985	370	325	145	115
Poland	10 755	105	6 085	105	45	0
Portugal	295	5	5	20	5	0
Romania	2 510	200	10	245	335	15
Slovakia	730	90	20	5	15	0
Slovenia	305	65	5	30	10	15
Spain	2 565	45	35	255	85	5
Sweden	43 945	4 760	940	7 920	285	2 670
Switzerland	28 640	1 385	340	1 230	170	1 890
United Kingdom	28 260	1 340	160	1 300	4 880	10

Source: Eurostat, Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), extracted 27 August 2013.

Figura 1. Asylum applications (non-EU-27) in the EU-27 Member States, 2001-2012 [1]

	UE-27
2001	424 180
2002	421 470
2003	344 800
2004	276 675
2005	234 675
2006	197 410
2007	222 635
2008	256 540
2009	263 990
2010	259 570
2011	302 445
2012	335 500

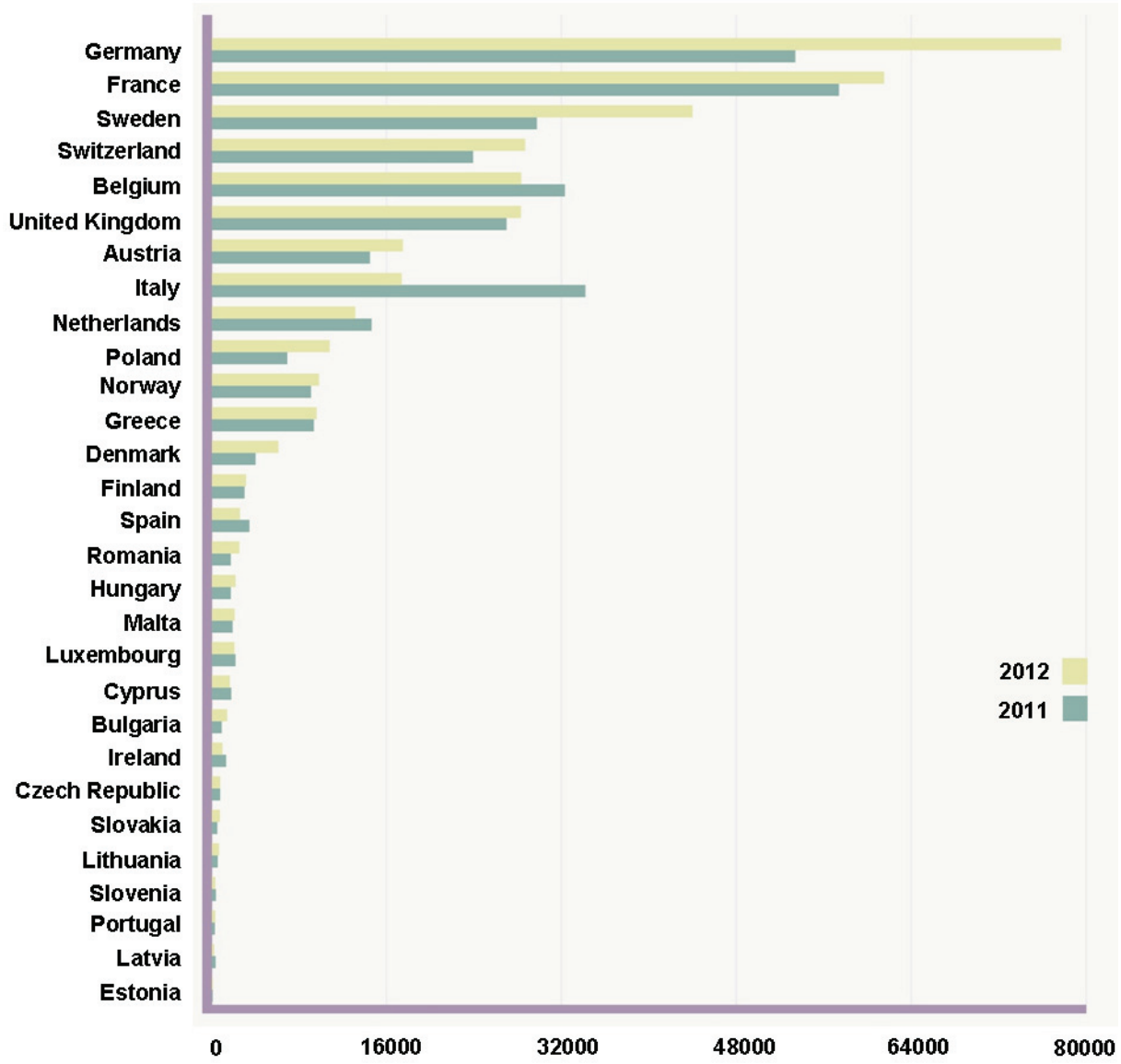


(1) 2004-2006, provisional; Cyprus, applications relate to the main applicant only; United Kingdom, 2008 data refers to new asylum applicants.

Source: Source: Eurostat 2013 (STAT/13/48 online data codes: migr_asyctz and migr_asyappctza).

Il grafico mostra l'andamento delle richieste d'asilo politico nell'Unione Europea, dall'anno 2001 all'anno 2012.
Dopo aver raggiunto un picco nel 1992, con 670.000 richieste nella UE a 15 Stati membri, e nel 2001, con 424.200 richieste nella UE a 27 Stati membri, il numero di domande di asilo nell'Unione Europea diminuirono negli anni successivi e nel 2006 risultarono poco meno di 200.000. Un graduale aumento caratterizzò gli anni avvenire e nel 2012 il numero di richiedenti asilo nell'UE fu di circa 335.500.

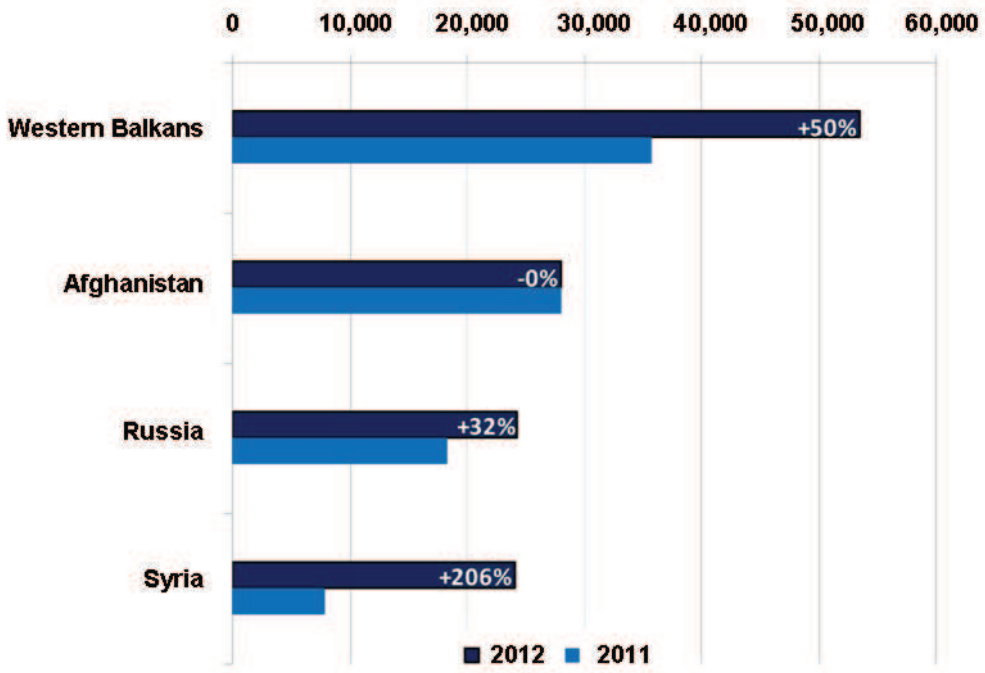
Figura 2. Asylum Applications in 2011 and 2012 in the EU and the Schengen Associated States



Source: Eurostat 2013 Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), (online data code: migr_asyappctza) extracted on 30 July 2013.

Il grafico mostra le domande d'asilo sottoposte agli Stati membri dell''Unione Europea e agli Stati associati Schengen, negli anni 2011-2012. Nel 2012 si registra un aumento di richieste dell'11% rispetto al 2011: 335.380 persone hanno cercato asilo nell'Unione Europea, per un totale di 373.995 se si considera pure il dato di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

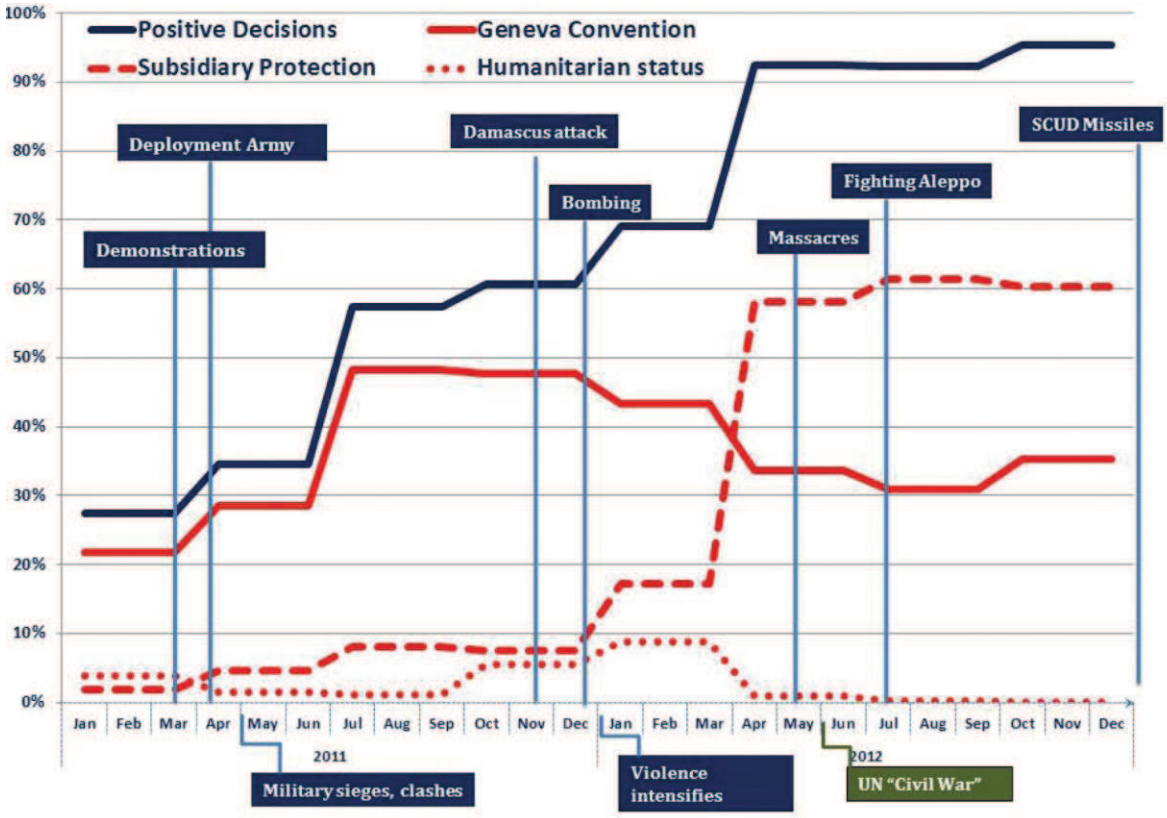
Figura 3. Comparison 2011/2012 – Nationalities/Countries of the applicants



Source: Eurostat 8 May 2013.

Il grafico mostra l'evoluzione dei 4 gruppi principali di richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea, negli anni 2011-2012.
Considerando i candidati totali, l'Afghanistan si classifica come primo paese di origine (28.005), seguita dalla Russia (24.280) e dalla Siria (24.110). Si tenga conto che la Serbia, annoverata tra i cinque Paesi dei Balcani occidentali, considerandola singolarmente, si classifica al 5° posto in relazione dei candidati totali (19.060, +36%) e 5^ per i nuovi richiedenti (16.540 , +29%).

Figura 4. Decision rates on Syrian applicants for international protection in EU 2011-2012



No data from Netherlands due to transition to a new information system.

Source: Eurostat 14 May 2013.

Il grafico mostra l'andamento delle decisioni in merito alla richiesta di asilo politico da parte di cittadini siriani nell'Unione Europea, negli anni 2011-2012.

In una prima fase (da gennaio a novembre 2011), le proteste si mantenevano in una forma pacifica e di massa, e i richiedenti asilo risultavano essere stati soltanto individuati dalle forze di sicurezza in relazione a situazioni individuali: in tale contesto si registrano un insieme di decisioni, sempre più numerose, atte a garantire lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

Nella seconda fase (da luglio 2011 a marzo 2012), a causa di una situazione incerta e sempre più sfuggente, le richieste di asilo politico vengono *congelate* in attesa di una realtà più chiara. Durante questo periodo di *congelamento*, molti Stati membri esaminano soltanto le richieste che hanno una motivazione ben fondata: ciò ha portato ad un'alta percentuale di concessioni di *status* di rifugiato.

In una terza fase (dall'aprile 2012), quando la situazione si tramutata in guerra civile, molti richiedenti vengono riconosciuti tali sulla base di operazioni militari in corso o imminenti, in linea con l'art. 15 della Direttiva Qualifiche (relativo alla definizione di "danno grave" come requisito per il riconoscimento della protezione sussidiaria) sebbene gli Stati Membri continuavano a garantire ai richiedenti lo *status* secondo la Convenzione di Ginevra del 1951.

BIBLIOGRAFIA

ASYLUM INFORMATION DATABASE (2013) *Annual Report 2012/2013 - Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System*.

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2013) "*Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*".

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2006) "*Linee guida sulla protezione internazionale: L'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status di Rifugiati alle vittime della tratta ed alle persone a rischio di essere oggetto di tratta*".

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2005) (A) "*Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*".

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2005) (B) "*Agenti di persecuzione, Posizione dell'ACNUR*".

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2002) "*Linee guida sulla protezione internazionale: Appartenenza ad una particolare gruppo sociale nel contesto dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status di Rifugiati*".

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2000) "*I Rifugiati nel Mondo*".

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (1992) "*Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*".

ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (1979) "*Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*".

ATTINÀ F., NATALICCHI G. (2010) *L'Unione Europea – Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino.

ATTINÀ F. (2003) *Il sistema politico globale, Introduzione alle relazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza.

BAUMAN Z. (2004) *Una nuova condizione umana,* Milano, Vita e Pensiero.

BENHABIB S. (2006) *Another Cosmopolitanism*, Oxford University Press, Oxford, trad. it. 2008, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Bologna, il Mulino.

BENHABIB S. (2004) *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Press Syndacate, trad. it. (2006) *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

BENVENUTI P. (2006) *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie e prassi*, Milano, Giuffrè Editore.

CARELLA G. (1992) Rivista di Diritto Internazionale n. 4, "*Esodi di massa e Diritto Internazionale*".

CASSESE A. (2009) *Diritto internazionale,* GAETA P. (a cura di), Bologna, Il Mulino.

CODINI E., D'ODORICO M., GIOIOSA M. (2009) *Per una vita diversa, La nuova disciplina italiana dell'asilo*, Milano, FrancoAngeli.

COMMISSIONE SULLE QUESTIONI PARLAMENTARI, GIURIDICHE E DEI DIRITTI UMANI DELL'UNIONE INTERPARLAMENTARE (IPU) E ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2001), *Protezione dei Rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiato*.

CONETTI G. (1986) *Rifugiati*, in Appendice Novissimo Digesto Italiano Vol. VI, Torino, Utet.

CONFORTI B. (2006) *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

DENARO S. (2003) BloGlobal Osservatorio di Politica Internazionale, "*L'Europa e l'immigrazione: norme, politiche e prospettive future*".

DRAETTA U., PARISI N. (2010) *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore.

EDWARS A. (2005) International Journal of Refugee Law n .17, "*Human Rights, Refugees and The Right '"To Enjoy Asylum"'*".

EUROPEAN RIGHTS (2010) Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa n. 4, "*Cronache di uno spazio europeo di sicurezza e giustizia*".

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (2013) *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012.*

EUROSTAT (2013) *Asylum in the EU27, The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to more than 330 000 in 2012.*

FAVILLI C. (2009) Diritto, immigrazione e cittadinanza, "*I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di politica di immigrazione e di asilo*".

FERRAJOLI L. (2001) *Diritti Fondamentali- Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza.

FERRARI G. (2004) (A) Ufficio Giuridico dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati Delegazione in Italia, "*L'asilo nel diritto internazionale*".

FERRARI G. (2004) (B) Ufficio Giuridico dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati Delegazione in Italia, "*La Convenzione sullo status dei rifugiati aspetti storici*".

GOODWIN-GILL, G.S. (1998) *The refugee in international law*, 2nd edition, Oxford, Clarendon Press.

GRAHL-MADSEN A., SIJTHOFF A. W. (1972) *The Status of Refugees in International Law - Vol. II Asylum, Entry and Sojourn,* Leyden.

GRAZIANO P. (2004) Centro Studi Trasformazioni Economico Sociali Proteo n. 3, "*L'imbarazzante questione del diritto d'asilo. I rifugiati e le frontiere meridionali dell'Europa*".

INTERNATIONAL AGRICULTURAL DEVELOPMENT UNIT (2000) *"Rapporto sulla situazione dei diritti umani dei richiedenti asilo all'interno del sistema canadese di determinazione dello status di rifugiato"*.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (2012) Guida per operatori del diritto n. 6, "*L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani*".

KANT I. (1795) *Per la pace perpetua: progetto filosofico*, trad. it. Bordiga R. (2010) *Immanuel Kant Per la pace perpetua*, Veca S. (prefazione), Milano, Feltrinelli Editore.

LENZERINI F. (2009) *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè Editore.

LONGO F. (2005) *Unione europea e scienza politica. Teoria a confronto*, Milano, Giuffrè Editore.

MAINARDI E. (2013) "*Unione Europea verso un sistema europeo di asilo "effettivamente""*".

MANCA L. (2003) *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore.

MORRONE F. (2006) *Il diritto d'asilo,* BILLOTTA B. e CAPPELLETTI F. A. (a cura di), Padova, Cedam.

NASCIMBENE B. (2010) (A) "*Asilo e statuto di rifugiato*", (Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in Annuario 2009), Napoli, Jovene.

NASCIMBENE B. (2010) (B) "*Lo statuto costituzionale del non cittadino*" (Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in Annuario 2009), Napoli, Jovene.

NASCIMBENE B. (2008), Istituto per gli Studi di Politica Internazionale n. 25, *Il futuro della politica europea di asilo*.

NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006) *Rifugiati*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè Editore.

OMAR OSMAN S. (2012) Peace Human Rights, "*Le due fasi del Sistema Comune Europeo di Asilo*".

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE (1998) "*Principi Guida sugli Sfollati*".

UNIONE INTERPARLAMENTARE, UFFICIO DELL'ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (2001) "*Protezione dei rifugiati: Guida al diritto internazionale del rifugiato*".

PANEBIANCO S. (2012) *L'Unione Europea "potenza divisa" nel Mediterraneo*, Milano, Egea Edizioni.

PARADISO M. (2010) *Corso di istituzioni di diritto privato*, Torino, Giappichelli editore.

PEDRAZZI M. (2006) *Il diritto d'asilo nel diritto internazionale agli albori del terzo millennio* ZAGATO L. (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Venezia, Cedam.

RIETZ S. (2010) L'Euros du Village, *Protezione dei rifugiati o protezione dai rifugiati?*.

SCIACCA F. (2010) *Filosofia dei diritti*, Firenze, Le Lettere.

STEINBOCK D.J. (1999) *The Refugee definition as law: issue of interpretation*, in NICHOLSON F. e TWOMEY P. (a cura di), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.

STROZZI G. (1999) *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto comunitario e ordinamenti degli Stati membri*, in Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile , Padova, Cedam.

ZORZI GIUSTINIANI F. (2011) Gli Stranieri n. 1, *Verso una politica comune europea di asilo. Il processo di revisione normativa*.

RINGRAZIAMENTI

Per svariati motivi, non è semplice per me ringraziare e citare coloro i quali abbiano realmente contribuito alla nascita e allo sviluppo di questa tesi di laurea.

In primis perché tantissime persone hanno contribuito a formare la persona che oggi sono e mi risulta impossibile elencarli tutti in poche righe. *In secundis* perché questo elaborato rappresenta la conclusione di un lungo percorso di studi partecipato da molti. Chi con un supporto materiale, chi con uno morale, chi con una collaborazione costante, chi con consigli e suggerimenti o semplici ma incisive parole di incoraggiamento, sono stati in tanti a dare il proprio apporto alla mia carriera universitaria.

Ringrazio, innanzitutto, la professoressa Francesca Longo per la continua disponibilità e cortesia mostrata nei miei riguardi; particolarmente preziose sono risultate le sue indicazioni e le aperture di ricerca, con le quali sono stato costantemente guidato nell'elaborazione di questa tesi.

Ringrazio, inoltre, i docenti del Corso di Laurea in Politica e Relazioni Internazionali dell'Università di Catania, per gli insegnamenti, non solo accademici, ricavati dalle loro lezioni in questi formativi anni di vita universitaria.

Un particolare ringraziamento ai miei genitori che, nell'arco di tutta la mia carriera universitaria, mi hanno premurosamente assistito e supportato sia economicamente che moralmente, affrontando con me momenti particolarmente critici.
Li ringrazio poiché rappresentano il mio punto di riferimento, per tutti i valori che finora mi hanno trasmesso e perché con immenso sostegno mi hanno permesso di raggiungere questo importante obiettivo.

Ringrazio mia sorella Carla e mio fratello Guido, due pezzi importanti e fondamentali della mia vita.
Ringrazio Vincenzo Maria e tutti i miei cugini, zii e parenti che hanno atteso con impazienza questo giorno.

Un ultimo ringraziamento va ad Ignazia, agli amici fraterni, vecchi e nuovi, e ai compagni di studi, per essermi stati vicini sia nei momenti difficili che nei momenti felici.

Grazie a tutti.