

LA RIFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO TRA IMPASSE NEGOZIALE E MIOPIA NORMATIVA

SALVATORE FABIO NICOLSI

SOMMARIO: 1. Un contesto problematico. — 2. L'interconnessione tra lo Spazio Schengen e il Sistema europeo comune di asilo. — 3. La riforma del Sistema europeo comune di asilo tra rifusione e nuova regolamentazione. — 3.1. La riconfigurazione degli strumenti esistenti. — 3.2. La nuova serie di misure complementari. — 3.3. Le difficoltà negoziali sottese alla riforma. — 4. La tessera mancante nel Sistema europeo comune di asilo: uno status di protezione valido in tutta l'UE? — 5. Osservazioni conclusive.

1. La creazione di un Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA) è uno dei principali obiettivi dell'Unione europea (UE), perseguito a partire soprattutto dagli anni novanta⁽¹⁾. Venti anni dopo il Consiglio europeo di Tampere che nel 1999 definì la tabella di marcia per istituire il SECA⁽²⁾, la politica dell'UE in materia è attualmente oggetto di una riforma volta ad affrontare le carenze strutturali particolarmente aggravate dagli ingenti flussi migratori degli anni più recenti⁽³⁾. Tali inadeguatezze non riguardano solo il meccanismo relativo alla deter-

⁽¹⁾ Il Sistema comune europeo di asilo (CEAS) comprende i seguenti atti vincolanti: Regolamento n. 604/2013 [2013] GU L180/31 (Regolamento Dublino III); Regolamento n. 603/2013 [2013] GU L180/1 (Regolamento Eurodac); Direttiva n. 2011/95 [2011] GU L337/9 (Direttiva qualifiche); Direttiva n. 2013/33 [2013] GU L180/96 (Direttiva accoglienza); Direttiva n. 2013/32 [2013] GU L180/249 (Direttiva procedure). Per un commentario agli strumenti del SECA, si veda specialmente D. THYM e K. HAILBRONNER (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*², Baden-Baden, Nomos, 2016.

⁽²⁾ Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Tampere, 15-16 Ottobre 1999.

⁽³⁾ COM (2016) 197 final, 6 Aprile 2016. Per una discussione critica, si veda A.J. MENÉNDEZ, *The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration*, in *European Law Journal* (2016), 388-416.

minazione dello Stato responsabile di una domanda di asilo, oggetto del noto Regolamento «Dublino», considerato da sempre come la spina dorsale dell'intero sistema, come confermato dalla stessa Corte di giustizia (4). La pressione migratoria a partire dal 2015 ha infatti messo in evidenza le lacune in seno al quadro normativo nonché un livello insufficiente di attuazione della normativa europea a livello nazionale (5).

Tre ordini di problemi strutturali sono emersi con particolare evidenza. Innanzitutto, il sistema non è idoneo ad affrontare situazioni di emergenza. Al contrario, esso tende a perpetuare una situazione di crisi, poiché, come ha affermato l'Avvocato generale Sharpston, «l'intero sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati si basa sul principio che i costi vengono sostenuti dove insorgono» (6). In secondo luogo, l'obiettivo di armonizzare gli standard minimi per l'accoglienza, la protezione e il riconoscimento dei beneficiari della protezione internazionale non ha creato sul piano della prassi condizioni di parità tra gli Stati membri (7). Infine, come confermato dall'Avvocato generale Mengozzi nelle sue Conclusioni sul noto caso dei visti umanitari (8), il sistema è inaccessibile a causa della mancanza di canali sicuri d'ingresso.

Alla luce di queste carenze strutturali, la presente ricerca intende sottolineare come la riforma in corso costituisca un passo cruciale per il futuro del SECA: un solido sistema è, infatti, ancora più urgente per affrontare detti problemi. L'articolo si prefigge, pertanto, un triplice obiettivo. In primo luogo, esso evidenzia come la necessità di un efficiente sistema europeo di asilo sia vitale per la sostenibilità dello Spazio Schengen, in quanto i due sistemi sono intrinsecamente interconnessi. In secondo luogo, un'analisi della riforma in corso intende riflettere criticamente sui fattori che ostacolerebbero la realizzazione

(4) C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, 7 Marzo 2017, par. 48.

(5) COM (2016) 270 final, 22 Dicembre 2016.

(6) Conclusioni su C. giust. Ue, causa 179/11, *CIMADE et Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*, 15 Maggio 2012, par. 83.

(7) Si cfr. M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN e T. SPIJKERBOER, *Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System*, in 53 *CMLR* (2016), 607-642; S. ALLARD, *Casualties of Disharmony: The Exclusion of Asylum Seekers Under the Auspices of the Common European Asylum System*, in 24 *Emory International Law Review* (2010), 295-330.

(8) *X e X c. État belge*, cit., Conclusioni, 7 Febbraio 2017, par. 175.

di un quadro normativo più efficace. In definitiva, nel tentativo di rivitalizzare quello «spirito di Tampere», impregnato di principi umanitari e prospettive solidaristiche, alcune raccomandazioni vogliono suggerire, in conclusione, che si realizzi uno status uniforme per i beneficiari di protezione internazionale valido in tutta l'UE, come affermato nello stesso Articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ⁽⁹⁾.

2. Le lacune alla base del Sistema europeo comune di asilo non sono esclusivamente legate all'afflusso massiccio di migranti e alla diversità delle loro situazioni individuali (flussi misti). Essi sono in larga misura dovuti anche a come si è evoluta la gestione dello Spazio Schengen in relazione alla politica di asilo dell'UE ⁽¹⁰⁾.

La necessità di un solido SECA, così come la creazione dello Spazio Schengen, risponde all'obiettivo di garantire la libera circolazione quale componente essenziale del mercato interno che è stato principalmente progettato a beneficio dei cittadini europei. Come conseguenza della creazione dello Spazio Schengen ⁽¹¹⁾, il controllo alle frontiere interne è stato sostituito dallo sviluppo della cooperazione europea di polizia e dal rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne comuni. Ciò conferma che lo Spazio Schengen è pienamente rilevante anche per i cittadini di Paesi terzi e che un solido regime di asilo è necessario e funzionale, a sua volta, per garantire l'efficacia dell'intera area per i cittadini europei.

Come è noto, il nucleo originario del sistema di Dublino è rinvenibile nel capitolo VII della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990. Il sistema di asilo è stato quindi istituito come un regime complementare volto specificamente ad assegnare la responsabilità per le domande di asilo all'interno dello Spazio Schengen attraverso il meccanismo oggi alla base del Regolamento Dublino, attualmente alla sua terza versione. La pressione migratoria del 2015 ha

⁽⁹⁾ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata 2016) GU C 202 del 7 Giugno 2016, art. 78 (2) a) eb).

⁽¹⁰⁾ Sul punto si veda in particolare B. CARR, *Refugees without Borders: Legal Implications of the Refugee Crisis in the Schengen Zone*, in 38 *Michigan Journal of International Law* (2016), 137-160.

⁽¹¹⁾ Accordo tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Accordo di Schengen del 14 Giugno 1985 e Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 19 Giugno 1990.

dimostrato che questo meccanismo potrebbe mettere in pericolo lo Spazio Schengen. Il Regolamento Dublino ha, infatti, avuto un impatto considerevole sul funzionamento di Schengen, in quanto il suo obiettivo principale non è stato mai quello di favorire un'equa distribuzione dei richiedenti asilo in tutta l'UE, quanto «the smooth running of the Schengen Area»⁽¹²⁾.

A tal uopo, l'archivio Eurodac⁽¹³⁾ è preposto a registrare le impronte digitali dei migranti e consente di verificare se essi abbiano chiesto asilo in un altro Stato membro. In tali casi, ai sensi del Regolamento Dublino, è necessario organizzare un trasferimento del richiedente verso lo Stato di primo ingresso. Il principio della responsabilità del Paese di primo ingresso è quindi concepito per limitare qualsiasi movimento secondario dei richiedenti asilo all'interno dello Spazio Schengen, ponendo tuttavia un onere eccessivo e sproporzionato soprattutto sugli Stati di frontiera. Non appena la pressione migratoria alle frontiere esterne si è intensificata, il sistema ha manifestato in pieno le sue carenze strutturali⁽¹⁴⁾ mettendo a repentaglio la stessa cooperazione all'interno dello Spazio Schengen, con Stati che perseguono interessi politici divergenti. Gli Stati di frontiera, tra cui la Grecia e l'Italia, considerano gli obblighi imposti dai meccanismi di Dublino ed Eurodac come un onere difficilmente conciliabile con gli interessi politici nazionali. Di conseguenza, una scarsa osservanza di tali regole consente ai migranti di continuare la loro rotta verso il nord dell'Europa, innescando richieste di re-introduzione dei controlli alle frontiere interne in molti Stati membri, ai sensi degli articoli 25 e 29 del Codice frontiere Schengen⁽¹⁵⁾. Ciò ha indotto molti a dichiarare «la fine di Schengen» o a decretarne la sua morte⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ C. BALLEIX, *Dublin and Schengen - Restoring confidence and strengthening solidarity between Member States of the European Union*, in *European Issues* No. 434, 15 May 2017, disponibile in: www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0434-dublin-and-schengen-restoring-confidence-and-strengthening-solidarity-between-member-states-of.

⁽¹³⁾ Regolamento n. 603/2013, cit.

⁽¹⁴⁾ Si veda sul punto D. THYM, *The refugee crisis as a challenge of legal design and institutional legitimacy*, in 53 *CMLR* (2016), 1545-1573.

⁽¹⁵⁾ Si veda, ad esempio, la Decisione di esecuzione (UE) 2017/246 del Consiglio, del 7 Febbraio 2017, che stabilisce una raccomandazione per il prolungamento del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali che mette a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen, GU L 36 dell'11 Febbraio 2017, 59-61. Per ulteriori riferimenti si veda F. MAIANI, *The Reform of the Dublin system and*

A parte l'aumento delle richieste di reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne, questa situazione ha messo in discussione lo spirito europeo di solidarietà⁽¹⁷⁾. Se si fosse prestata maggiore attenzione a queste carenze e alle esigenze degli Stati di frontiera a livello normativo, il problema non sarebbe stato esasperato sino alla sua dimensione attuale. Mostrare solidarietà finanziaria, materiale o normativa a Stati che possono essere particolarmente esposti a difficoltà dovute alla loro situazione geografica depone, infatti, non solo a favore di tutti gli Stati membri ma è anche funzionale ad una gestione efficace dello Spazio Schengen.

Il Sistema europeo comune di asilo non può essere inteso come un'area di cooperazione disconnessa da altri settori essenziali regolamentati dal diritto dell'UE; la sua *raison d'être* è intrinsecamente legata alla necessità di garantire l'efficace funzionamento della libera circolazione all'interno dello Spazio Schengen e del mercato interno. Come sottolineato dalla Corte di giustizia nella storica sentenza sui casi *N.S.* e *M.E.*, e più recentemente ribadito nella sentenza sul caso *Jawo*, il SECA è indicativo della fiducia reciproca degli Stati membri e «consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne»⁽¹⁸⁾. Pertanto, esso ha rilevanza costituzionale all'interno dell'intero tessuto normativo dell'UE⁽¹⁹⁾. La riforma in corso, è dunque, chiamata a delineare un sistema solido per la sostenibilità della cooperazione politica e strutturale dell'UE e per il benessere dei cittadini europei.

3. Nel tentativo di gestire le problematiche relative al Sistema

the dystopia of 'sharing people', in 24 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2017), 624 ss.

⁽¹⁶⁾ C. FLINAUT, *The Refugee Crisis: The End of Schengen?*, in 23 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (2015), 313 ss.

⁽¹⁷⁾ D. THYM e L. TSOURDI, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions*, in 24 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2017), 605-621.

⁽¹⁸⁾ C. giust. Ue, cause 411/10 e 493/10, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others c. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 Dicembre 2011, par. 83. Caso C-163/17, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 Marzo 2019, par. 82.

⁽¹⁹⁾ Per ulteriori riferimenti si cfr. R. ZACCARIA, *Constitutional norms of a common European asylum system*, in *A Mediterranean perspective on migrants' flows in the European Union: protection of rights, intercultural encounters and integration policies*, a cura di G. Cataldi, Napoli, Editoriale Scientifica, 49-58.

europeo comune di asilo evidenziate con maggiore vigore dalla recente pressione migratoria, la Commissione europea, alla luce dell'Agenda sulla migrazione e dei relativi obiettivi a lungo termine⁽²⁰⁾, ha presentato una roadmap «per rendere la politica di asilo europea più umana, equa ed efficace»⁽²¹⁾.

A tale proposito, la Commissione europea ha adottato due pacchetti di proposte. Un primo pacchetto adottato il 4 Maggio 2016 comprende le proposte di rifusione del Regolamento Dublino, del Regolamento Eurodac e una proposta volta a istituire un'Agenzia europea per l'asilo (*EU Asylum Agency* o EUAA, in inglese) che sostituirà l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*European Asylum Support Office* o EASO, in inglese)⁽²²⁾. Un secondo pacchetto di riforme è stato adottato il 13 Luglio 2016 e comprende una proposta di regolamento che abroga la Direttiva qualifiche, una proposta di regolamento che abroga la Direttiva sulle procedure, una proposta di rifusione della Direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo e una proposta di regolamento che istituisce un quadro europeo per il reinsediamento⁽²³⁾.

Nel complesso, l'insieme dei nuovi strumenti del SECA proposti dalla Commissione europea può essere diviso in due parti: da un lato, una serie di proposte che modificano gli strumenti già esistenti e, dall'altro, un insieme di proposte atte ad introdurre nuovi strumenti quali il quadro europeo per il reinsediamento e, in una certa misura, la nuova Agenzia europea per l'asilo. Senza alcuna pretesa di esaustività le seguenti sottosezioni intendono, da un parte, fornire un'analisi olistica critica degli strumenti proposti, dall'altra, evidenziare gli aspetti più problematici dei negoziati per la rispettiva adozione. Vale la pena notare, comunque, che, nonostante l'attenzione rivolta all'esigenza di colmare le carenze strutturali del SECA, l'approccio normativo proposto non è sufficiente. Considerando la vocazione spiccatamente operativa delle politiche in materia di asilo, migrazione e controlli alle frontiere, è necessaria anche un'efficace strategia di «enforcement»,

⁽²⁰⁾ COM (2015) 240 final, 13 Maggio 2015.

⁽²¹⁾ COM (2016) 197 final, cit.

⁽²²⁾ Rispettivamente: COM (2016) 270 final; COM (2016) 272 final; COM (2016) 271 final.

⁽²³⁾ Rispettivamente: COM (2016) 466 final; COM (2016) 467 final; COM (2016) 465 final; COM (2016) 468 final.

che possa assicurare una rapida ed uniforme esecuzione delle misure proposte, una volta adottate.

3.1. La riforma del SECA avanzata dalla Commissione europea si basa essenzialmente su due priorità. In primo luogo, è evidente la necessità d'istituire un sistema adeguato a fronteggiare le emergenze che è una caratteristica specifica della riforma del Regolamento Dublino (Dublino IV). Inoltre, la Commissione europea insiste sulla necessità di un'ulteriore armonizzazione. Un approccio incentrato sull'emergenza e sull'ulteriore armonizzazione costituisce, pertanto, la duplice prospettiva alla luce della quale è possibile analizzare la riconfigurazione degli strumenti esistenti.

Quanto al primo aspetto, rileva osservare come per la prima volta la proposta di modifica del Regolamento Dublino preveda un meccanismo di emergenza improntato al principio di solidarietà, inteso come equa ripartizione degli oneri relativi all'accoglienza dei richiedenti asilo. Tale «meccanismo correttivo di assegnazione» prevede una distribuzione di richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE allorquando uno Stato membro si trovi in una situazione di particolare emergenza dovuta alla pressione migratoria⁽²⁴⁾. In questo senso, il meccanismo richiama le Decisioni sul ricollocamento dei richiedenti asilo, adottate in via temporanea dal Consiglio nel 2015 a favore di Grecia e Italia⁽²⁵⁾.

Il suddetto meccanismo sarebbe automaticamente attivato non appena le richieste di asilo che rientrano nella responsabilità di uno Stato membro superino il 150% della rispettiva quota nazionale, calcolata sulla base della popolazione e del PIL, e i ricollocamenti continuerebbero fino a quando le domande non scendano al di sotto della soglia del 150%. Tuttavia, lo Stato membro che beneficerebbe del ricollocamento deve, comunque, rispettare degli obblighi relativi alla registrazione e alla prima accoglienza dei richiedenti asilo⁽²⁶⁾. Vale la pena sottolineare come il Parlamento europeo abbia dato un

⁽²⁴⁾ COM (2016) 270 final, cit., 14 ss.

⁽²⁵⁾ Decisione del Consiglio n. 2015/1523, 14 Settembre 2015, 2015 GU L 239/146; Decisione del Consiglio n. 2015/1601, 22 Settembre 2015, 2015 GU L 248/80. Sul punto sia consentito rinviare a S. NICOLSI, *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under EU Asylum Law*, in 41 *European Law Review* (2016), 338-361.

⁽²⁶⁾ Si veda ulteriormente F. MAIANI, *The Reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, cit., 632 ss.

contributo significativo alla riforma del Regolamento Dublino suggerendo validi emendamenti ⁽²⁷⁾ tali da costituire «the boldest official proposal to amend the Dublin system to-date» ⁽²⁸⁾. Tra gli aspetti più significativi di tali emendamenti, sicuramente merita attenzione la sensibilità verso il potenziale d'integrazione dei richiedenti asilo, i quali potrebbero scegliere tra i quattro paesi che abbiano ricevuto il minor numero di domande di protezione. In tal modo si vogliono attenuare gli aspetti coercitivi di un sistema che nel corso degli anni si è manifestato come estremamente punitivo nel tentativo di limitare il più possibile i movimenti secondari.

Per quanto concerne il rinnovato approccio all'armonizzazione, la riforma in corso prevede soprattutto la sostituzione della Direttiva Qualifiche e della Direttiva Procedure con due rispettivi regolamenti. Si tratta di un'innovazione rilevante, in quanto il regolamento rispetto alla direttiva presenta il vantaggio dell'applicabilità diretta, garantendo in tal modo una maggiore armonizzazione, evitando eventuali rischi di esecuzione difforme dell'atto, legati alle misure legislative nazionali d'attuazione. Tuttavia, nonostante tale cambiamento di natura formale, sul piano sostanziale le proposte risentono di una certa miopia normativa, presentandosi come un semplice *maquillage* delle direttive esistenti ⁽²⁹⁾.

A tal proposito, con riferimento alla proposta di Regolamento Qualifiche, l'ulteriore armonizzazione scaturisce principalmente dalla sostituzione delle attuali norme facoltative in relazione in particolare all'obbligo del richiedente di fornire prove a supporto della domanda di protezione, la valutazione dell'alternativa di protezione interna e i

⁽²⁷⁾ Parlamento europeo, *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, noto come Wikström report, dal nome del Relatore Cecilia Wikström, A8-0345/2017, 6 Novembre 2017.

⁽²⁸⁾ F. MAIANI, *The Reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, cit., 638.

⁽²⁹⁾ Com'è stato notato, si cfr. D. THYM, *Pitfalls of the Law, Politics and Administrative Practices in the Reform of the Common European Asylum System*, cit., «the overall direction is not ambitious, in that the reform reveals the reluctance of member states to move away from certain limits».

motivi per il ritiro dello status di protezione nel caso in cui il beneficiario rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro ⁽³⁰⁾.

Tuttavia, la proposta, nonostante le critiche già sollevate in passato ⁽³¹⁾, mantiene un'ingiustificata distinzione tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria soprattutto per quanto riguarda la revisione dello status, che per i rifugiati ha luogo dopo tre anni, mentre per i beneficiari di protezione sussidiaria solo dopo un anno, le prestazioni sociali che possono essere ridotte per i beneficiari di protezione sussidiaria, e motivi di esclusione che sono più ampi per i beneficiari di protezione sussidiaria.

Analogamente, la proposta per il Regolamento sulle procedure ⁽³²⁾ fissa nuovi termini, tra cui il limite di 10 giorni lavorativi per la presentazione di una domanda sulla base dell'articolo 28, par.1, o il periodo di sei mesi per l'esame delle domande da parte degli Stati membri, con possibilità di estensione una volta soltanto per altri tre mesi ⁽³³⁾. Inoltre, sono previsti nuovi termini armonizzati per la procedura accelerata di esame, laddove l'attuale direttiva lascia discrezionalità agli Stati per quanto riguarda i termini. Inoltre, a differenza dell'attuale direttiva, i diritti e gli obblighi dei richiedenti sono stati anch'essi armonizzati nella proposta di regolamento ⁽³⁴⁾.

La principale novità di tale proposta riguarda, tuttavia, l'approccio armonizzato alla nozione di «Paese sicuro». L'articolo 45 della Proposta suggerisce, in particolare, che un Paese terzo che abbia ratificato la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato ⁽³⁵⁾ senza limitazioni geografiche e che garantisca effettivamente tutti i diritti ivi garantiti possa ritenersi sicuro. La Commissione propone di sostituire completamente le designazioni nazionali dei Paesi di origine sicuri e dei Paesi terzi sicuri con elenchi europei o designazioni a livello europeo entro cinque anni dall'entrata in vigore del Regolamento. Nonostante questa sia una novità rilevante, essa costituisce anche l'aspetto più controver-

⁽³⁰⁾ COM (2016) 466 final, cit.

⁽³¹⁾ C. BAULOZ e G. RUIZ, *Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection?*, in *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, a cura di V. Chetail, Ph. De Bruycker e F. Maiani, Leiden, Nijhoff, 2016, 240-268.

⁽³²⁾ COM (2016) 467 final, cit.

⁽³³⁾ Ivi, Articoli 34 (2) e (3).

⁽³⁴⁾ Ivi, punti 7-9.

⁽³⁵⁾ *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 Luglio 1951, *United Nations, Treaty Series*, vol. 189, 137.

so su cui un consenso generale da parte degli Stati membri appare di difficile realizzazione.

3.2. Oltre a riconfigurare gli strumenti esistenti, la Commissione europea ha proposto una nuova serie di misure per favorire l'attuazione dell'*acquis* in materia di asilo, da un lato, e introdurre nuove misure regolamentari, come il programma di reinsediamento.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Commissione ha proposto di istituire un'Agenzia europea per l'asilo⁽³⁶⁾, su cui Consiglio e Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo parziale il 28 giugno 2017. Inoltre, il presidente Juncker ha annunciato nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 12 Settembre 2018, l'intenzione della Commissione di consolidare ulteriormente tale Agenzia al fine di garantire un maggiore sostegno europeo agli Stati membri nell'esame delle richieste di asilo⁽³⁷⁾. Di conseguenza, è stata adottata una proposta modificata con una serie di specifici emendamenti volti a rafforzare i compiti operativi della futura Agenzia⁽³⁸⁾.

La creazione di tale Agenzia può essere vista come un esito naturale del processo che ha recentemente espanso il ruolo dell'EASO, da un lato, e della tendenza verso la centralizzazione a livello europeo delle procedure di asilo, dall'altro. Questa duplice caratteristica si riflette nel nuovo ruolo di monitoraggio che la nuova Agenzia svolgerà nei confronti delle autorità nazionali e nel suo mandato operativo⁽³⁹⁾.

Dal primo punto di vista, l'Agenzia è chiamata a garantire che le autorità nazionali siano sufficientemente preparate a gestire la pressione migratoria. A tal riguardo, l'Agenzia valuterà le procedure nazionali per la protezione internazionale e le condizioni di accoglienza sulla base delle informazioni ornite dallo Stato membro interessato

⁽³⁶⁾ COM (2016) 271 final, cit.

⁽³⁷⁾ Commissione europea, *Stato dell'Unione 2018 - L'Ora della Sovranità europea*, versione autorizzata, disponibile in: www.ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf.

⁽³⁸⁾ COM(2018) 633 final, 12 Settembre 2018. Per ulteriori riferimenti si veda D. FERNANDEZ ROJO, *From EASO to the European Agency for Asylum: "Business as Usual?"*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 15 Ottobre 2018, disponibile in: www.eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/.

⁽³⁹⁾ Si cfr. M. SCIPIONI, *De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?*, in *56 Journal of Common Market Studies* (2018), 768-784.

e dalle organizzazioni o organi intergovernativi competenti, nonché mediante analisi e visite in loco. Per quanto riguarda la dimensione operativa, l'Agenzia fornirà sostegno adeguato su richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa nei casi in cui il sistema nazionale di asilo e di accoglienza siano sottoposti a una pressione eccessiva. Inoltre, un nuovo aspetto operativo del mandato dell'Agenzia comprende il suo coinvolgimento nell'esame delle domande di protezione internazionale ⁽⁴⁰⁾. Non è chiaro, tuttavia, fino a che punto tale Agenzia possa contribuire all'esame di una domanda di asilo, considerando che questo aspetto ricade espressamente tra le competenze degli Stati membri. A tal riguardo, occorre osservare come il recente potenziamento *de facto* del mandato dell'EASO soprattutto con riferimento alle attività condotte negli Hotspots in Grecia ha sollevato problematici profili di responsabilità, come confermato dal Mediatore europeo ⁽⁴¹⁾. Quanto al reinsediamento, per la prima volta dopo la raccomandazione del 2015, viene proposto uno strumento giuridico vincolante al fine di stabilire un quadro permanente di reinsediamento per tutta l'UE. ⁽⁴²⁾ L'obiettivo è di disporre di un quadro che stabilisca procedure standard comuni e integri le attuali iniziative di reinsediamento nazionali e multilaterali ⁽⁴³⁾. La proposta mira a ridurre il rischio di un afflusso irregolare su larga scala e si basa sull'idea di un'efficace cooperazione del Paese terzo con l'Unione nel settore della migrazione e dell'asilo. Appare, tuttavia, piuttosto controversa la scelta di subordinare la cooperazione con i Paesi terzi da cui i beneficiari della protezione internazionale possono essere reinsediati alla rilevanza che tali Paesi abbiano per la politica estera dell'UE. Ciò potrebbe minare la stessa vocazione del reinsediamento quale strumento umanitario e di solidarietà.

3.3. Alla fine dell'attuale settima legislatura del Parlamento europeo, cinque delle proposte relative alla riforma del SECA sono

⁽⁴⁰⁾ Art. 16 dell'Accordo parziale, 2016/0131 (COD), cit.

⁽⁴¹⁾ Mediatore europeo, Decisione sul Caso 735/2017/MDC, disponibile in: www.ombudsman.europa.eu/ro/decision/en/98711.

⁽⁴²⁾ COM (2016) 468 final.

⁽⁴³⁾ Per ulteriori riferimenti si veda M. SAVINO, *Refashioning resettlement: from border externalization to legal pathways for asylum*, in *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, a cura di S. Carrera, A. Pieter, L. den Hertog *et al.*, Bruxelles, Brill, 81-104.

attualmente in fase di trilogio ⁽⁴⁴⁾ e sono stati raggiunti dei compromessi — per quanto provvisori — tra la Presidenza del Consiglio e i Relatori del Parlamento europeo ⁽⁴⁵⁾. Per quanto limitato possa essere lo stato di avanzamento dei negoziati a quasi tre anni dall'Agenda sulla migrazione, si tratta comunque di progressi notevoli, soprattutto se messi a confronto con i ritardi negoziali della prima e della seconda fase di armonizzazione in materia di asilo che in entrambi i casi hanno richiesto cinque anni per la loro conclusione ⁽⁴⁶⁾.

Indubbiamente, l'impasse negoziale è da imputarsi soprattutto alla mancanza di una posizione comune relativa alla riforma del Regolamento Dublino da parte del Consiglio ⁽⁴⁷⁾. Poiché la riforma del SECA è presentata come un pacchetto di misure legislative interconnesse, un approccio olistico ai negoziati orientato a favorire l'adozione contestuale delle varie misure proposte, è stato inteso dalle istituzioni legislative dell'UE quale necessario per garantirne l'efficacia pratica. Ciò, tuttavia, oltre a costituire motivo d'impasse negoziale, rappresenta una scelta che non trova riscontro nella prassi legislativa precedente, in cui i vari strumenti proposti furono adottati in momenti disgiunti, proprio a causa delle difficoltà negoziali sottese ad ogni singolo atto proposto. Inoltre, occorre sottolineare che dal punto di vista procedurale, la revisione del Regolamento Dublino, quale tassello essenziale di tutta la riforma, si basa su un approccio problematico, suggerito dal Consiglio europeo, il quale ha imposto come necessario un consenso «per riformarlo sulla base di un equilibrio tra responsabilità e solidarietà» ⁽⁴⁸⁾. Per quanto l'adozione su base consensuale possa essere certamente auspicabile, il disposto dell'articolo 78 TFUE prescrive la maggioranza qualificata come regola decisionale in seno al Consiglio. L'ossequiosità verso le direttrici politiche del Consiglio

⁽⁴⁴⁾ COM(2016) 468 final, cit.

⁽⁴⁵⁾ COM(2018) 633 final, cit.; COM(2016) 465 final; COM(2016) 466 final, cit.; COM(2016) 467 final, cit.

⁽⁴⁶⁾ Si rinvia sul punto a F. IPPOLITO e S. VELLUTI, *The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness*, in *30 Refugee Survey Quarterly* (2011), 24-62.

⁽⁴⁷⁾ Per un'analisi approfondita della riforma del Regolamento Dublino F. MAIANI, *La Proposition de Règlement "Dublin IV"*, in *Annuaire suisse de droit europe' en*, 2015-2016, 321-345. Si veda anche F. MAIANI, *The Reform of the Dublin III Regulation*, June 2016, disponibile in: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

⁽⁴⁸⁾ Consiglio europeo, Conclusioni, 28 Giugno 2018, par. 12.

europeo, che, ai sensi dell'Articolo 15, paragrafo 1, del Trattato sull'UE, non esercita funzioni legislative, non può tradursi nel discostamento *de facto* dei meccanismi decisionali fissati dai trattati.

A parte la revisione del Regolamento Dublino, arenata soprattutto sulle difficoltà per molti Stati di accettare obblighi di solidarietà corrispondenti a specifiche quote di richiedenti asilo da accogliere, nonostante l'adozione di compromessi provvisori, le altre proposte sono consegnate in larga misura a consultazioni a livello tecnico su specifiche disposizioni che potrebbero anch'esse rivelarsi particolarmente difficoltose per la conclusione del processo decisionale.

Infine, occorre anche rammentare che alla fine della legislatura il Parlamento europeo ha posto la riforma del SECA tra le questioni pendenti. Ciò pone in capo alla nuova legislatura il compito di decidere se continuare sulle posizioni negoziate nella legislatura precedente. Per quanto sia una prassi riprendere i negoziati con il Consiglio sulle posizioni pregresse, non è da escludere che il nuovo Parlamento europeo possa seguire orientamenti politici che impongano di disattendere le posizioni negoziate precedentemente e riaprire i negoziati con il Consiglio dell'UE.

4. Nell'approvare la *roadmap* politica per sviluppare il Sistema europeo comune in materia di asilo, le conclusioni di Tampere del 1999 hanno stabilito come obiettivo di lungo termine la creazione di «una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione»⁽⁴⁹⁾. Tale obiettivo è stato rifiuto in un chiaro obbligo nel dettato dell'Articolo 78 TFUE che, nel paragrafo 2, attribuisce al legislatore la competenza di adottare misure per un regime europeo che comprenda uno status uniforme per i cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione. Tale status dovrebbe comportare il reciproco riconoscimento delle decisioni positive in materia di asilo⁽⁵⁰⁾, una circostanza che l'attuale riforma del SECA non prevede. Eppure, questa era una delle priorità stabilite dalla Commissione europea nel Piano d'azione per attuare il program-

⁽⁴⁹⁾ Consiglio europeo di Tampere, cit., par. 15, con cui si invitava esplicitamente la Commissione europea invitata a preparare entro un anno una comunicazione al riguardo.

⁽⁵⁰⁾ Per una più ampia discussione si cfr. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, Discussion Paper, Novembre 2014, disponibile in: www.asylumlawdatabase.eu.

ma di Stoccolma⁽⁵¹⁾. Come è stato evidenziato, nonostante l'elevato grado complessivo di armonizzazione nel campo della legislazione in materia di asilo rispetto ad altri settori del diritto dell'UE, come il diritto penale, «mutual recognition has not been used extensively in the field of asylum»⁽⁵²⁾. Nel corso degli anni, lo sviluppo del SECA si è basato esclusivamente sulla prevenzione dei movimenti secondari dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale. Ciò è illustrato dal Regolamento Dublino, in cui il mutuo riconoscimento è stato utilizzato esclusivamente «in senso negativo», limitandosi a prevedere che la decisione delle autorità nazionali di non esaminare una richiesta di asilo e che comporti il trasferimento di un richiedente asilo verso un altro Stato membro sia riconosciuta quasi automaticamente da un altro Stato membro⁽⁵³⁾. Questo approccio trova un forte sostegno politico e in larga misura informa l'attuale riforma del SECA, la quale mette in risalto l'improbabile cambio di paradigma nella revisione del Regolamento di Dublino.

La prassi ha contraddetto la presunta efficacia di un tale modello di solidarietà in negativo, poiché i movimenti secondari continuano ad essere un problema costante⁽⁵⁴⁾. Nonostante il mutuo riconoscimento delle decisioni positive in materia di asilo possa contribuire a favorire l'integrazione dei beneficiari della protezione internazionale, la riforma in corso ribadisce un approccio normativo piuttosto miope, che limita il potenziale di integrazione. Gli aspetti salienti della riforma del SECA tendono, infatti, a riprodurre una serie di caratteristiche punitive specificamente concepite per garantire il rispetto dell'obbligo per i richiedenti asilo di presentare domanda e soggiornare nel primo Stato membro di ingresso o nello Stato membro che ha concesso la

⁽⁵¹⁾ European Commission, *Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, 20 April 2010, COM (2010) 171 final, 6.

⁽⁵²⁾ V. MITSILEGAS, *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, in 24 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2017), 721-739.

⁽⁵³⁾ V. MITSILEGAS, *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, in 2 *Comparative Migration Studies* (2014), 231-253.

⁽⁵⁴⁾ Il Rapporto Eurodac 2017, pubblicato a Febbraio 2018, disponibile in: <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%20Statistics%202017.pdf>, mostra come su 633.324 richiedenti asilo registrati nel 2016, 207.661 avevano già introdotto una richiesta di asilo in un altro Stato membro.

protezione⁽⁵⁵⁾. La riforma non chiarisce quali possono essere i diritti di cui possano beneficiare i destinatari della protezione internazionale in un altro Stato membro. Attualmente, in base al diritto dell'UE, le possibilità per i beneficiari di protezione internazionale di trasferirsi in un altro Stato membro sono limitate ai regimi migratori nazionali o alla Direttiva sui residenti di lungo periodo. Quest'ultima consente la libera circolazione dei beneficiari della protezione internazionale dopo cinque anni⁽⁵⁶⁾, ma condizioni rigide, in particolare per quanto riguarda il calcolo del periodo di permanenza regolare, mettono in discussione la rilevanza pratica di tale strumento⁽⁵⁷⁾. Inoltre, gli individui, che si avvalgono della libera circolazione in base alla Direttiva sui residenti di lungo periodo, sottostanno allo stesso trattamento riservato ad ogni altro cittadino di paese terzo, dal momento che la direttiva esclude esplicitamente il «trasferimento di responsabilità in materia di protezione dei beneficiari di protezione internazionale»⁽⁵⁸⁾.

Per quanto inerente al modello di un sistema di asilo che possa dirsi veramente comune piuttosto di apparire come un collage di sistemi nazionali, lo status di protezione lega ancora il beneficiario ad un singolo Stato membro. Tale circostanza non appare solo indesiderabile, in quanto vanifica il potenziale di integrazione dei beneficiari della protezione internazionale, ma è anche giuridicamente insostenibile per molte ragioni. In primo luogo, contrasta con una lettura in senso teleologico dell'Articolo 78 TFUE, il quale stabilisce la necessità di realizzare uno status uniforme per i beneficiari di protezione internazionale valido in tutta l'UE. Secondariamente, occorre osservare che tale disposizione del TFUE richiama la Convenzione di Ginevra, il cui Articolo 28 stabilisce che «contracting States shall issue to refugees lawfully staying on their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory [...]». Ciò comporta, come sottolineato dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) un implicito riconoscimento re-

⁽⁵⁵⁾ ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, cit., 4.

⁽⁵⁶⁾ Direttiva n. 2011/51/UE, 19 Maggio 2011, (2011) GU L 132/1-132/4.

⁽⁵⁷⁾ ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, cit., 12.

⁽⁵⁸⁾ Direttiva n. 2011/51/UE, cit., Recital 9.

ciproco dello status di rifugiato⁽⁵⁹⁾. Infine, undici Stati membri sono anche Parti dell'Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità per i rifugiati⁽⁶⁰⁾, che riguarda le conseguenze pratiche della residenza legale di un rifugiato in un altro Stato contraente rispetto. Alla luce sia degli accordi internazionali esistenti sia di un'interpretazione autentica dell'Articolo 78 T_{FUE}, è, dunque, fondamentale che il SECA sia integrato da un meccanismo che, nel tentativo di facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni positive in materia di asilo, garantisca un sistema più efficace e sensibile alle istanze di integrazione in tutto lo Spazio Schengen per i beneficiari della protezione internazionale.

5. La pressione migratoria degli ultimi anni verso l'UE puntualizza la necessità di un solido Sistema europeo comune di asilo. Ciò deriva dall'esistenza stessa dello Spazio Schengen, come uno spazio senza frontiere in cui è garantita la libera circolazione. In questo contesto, il SECA è stato concepito come una misura complementare, a seguito della necessità di rafforzare la cooperazione per un'efficace gestione della frontiera esterna comune. Diverse fasi di armonizzazione, regolamentazione e applicazione hanno accompagnato lo sviluppo della politica europea di asilo. Tuttavia, la sua progressiva realizzazione mostra una flagrante disconnessione dagli ideali delineati vent'anni fa nelle Conclusioni di Tampere. In quell'occasione, divenne chiara l'interconnessione tra lo Spazio Schengen e il SECA, e, per tale ragione, si prospettò un sistema in cui si potesse garantire la libera circolazione per i cittadini di Paesi terzi, in quanto «sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio»⁽⁶¹⁾.

Purtroppo, la riforma del SECA, che si trova ancora in una situazione di stallo negoziale, sembra seguire la direzione generale di mantenere i cardini di un sistema che nel corso degli anni si è dimostrato fallimentare. Sebbene alcuni elementi, tra cui l'enfasi sull'ulteriore armonizzazione o l'istituzione di un quadro di reinsedia-

⁽⁵⁹⁾ UNHCR, *Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 24 Agosto 1978, EC/SCP/9, par. 17.

⁽⁶⁰⁾ Consiglio d'Europa, *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, 16 Ottobre 1980, ETS 107. L'Accordo manifesta la sua effettività dopo due anni di residenza legale in uno Stato contraente.

⁽⁶¹⁾ Consiglio europeo di Tampere, Conclusioni della Presidenza, cit., par. 3.

mento, costituiscano un valore aggiunto, è necessario considerare la riforma nel suo complesso. Poiché i vari strumenti giuridici sono fortemente interconnessi, sarebbe difficile per il legislatore europeo riuscire ad adottare formalmente le proposte separatamente. Inoltre, senza un accordo generale sulla riforma del Regolamento di Dublino, che costituisce ancora la pietra angolare del SECA, i vantaggi pratici dell'adozione di nuove norme sulle procedure rimarranno limitati. La riforma solleva anche questioni importanti sulla necessità di istituire una chiara strategia di «enforcement», poiché la regolamentazione normativa è solo una componente di un'efficace politica e la prassi ha dimostrato come i principali problemi SECA siano legati anche alla scarsa o altamente difforme esecuzione delle norme europee.

In definitiva, un cambiamento di paradigma è necessario nella progettazione del nuovo quadro normativo in materia di asilo. È fondamentale prevedere un sistema accessibile e favorevole all'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale istituendo un meccanismo che consenta il reciproco riconoscimento delle decisioni positive in materia di asilo. Ciò, ovviamente, richiede un generale superamento dal modello stabilito dal Regolamento Dublino, per riflettere più genuinamente il dettato dell'articolo 78 TFUE nonché rivitalizzare quello spirito umanitario e improntato all'inclusione, caratteristico del Programma di Tampere, secondo cui la libera circolazione «non dovrebbe [...] essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione»⁽⁶²⁾.

⁽⁶²⁾ *Ibid.*