

IL SISTEMA DI ASILO EUROPEO E I DIRITTI UMANI DEI RIFUGIATI: VERSO UNA REGRESSIONE?

Enzo Rossi¹
Paolo Iafrate²

Riassunto: L'atteggiamento degli stati europei nei confronti dei richiedenti asilo è nel complesso restrittivo. L'esame delle norme europee sull'asilo e una breve rassegna delle sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani e della Corte di Giustizia mostrano le violazioni dei diritti umani che sono state effettuate allo scopo di limitare l'accesso dei richiedenti asilo negli stati europei. I flussi di arrivi recentemente verificatisi, ritenuti esorbitanti, hanno comportato, dopo un tentativo di cooperazione poi di fatto fallito, l'emanazione di norme più restrittive con violazioni maggiori dei diritti. Infine, l'accordo con la Turchia segna la rinuncia da parte dell'Europa alla gestione del problema, che viene demandato ad un paese che offre scarse garanzie di democrazia e di rispetto dei diritti.

Parole chiave: I diritti umani. Corte europea. Asilo.

Abstract: The attitude of European states towards asylum seekers is in restraining overall. The review of the European rules on asylum and a brief review of the judgments of the European Court of Human Rights and the Court of Justice, show the human rights violations that have been performed in order to limit the access of asylum seekers in European countries. The recent inflows, deemed exorbitant, resulted, after an attempt to cooperation then in fact failed, in the enactment of more stringent rules with major violations of rights. Finally, the agreement with Turkey marks the partial renunciation by Europe to handle the problem, which is delegated to a country that offers few guarantees of democracy and respect for human rights.

¹ University of Rome Tor Vergata - CREG (the Centre for Economic and Legal Research). Email: enzo.rossi@uniroma2.it

² University of Rome Tor Vergata - Contract Professor in Economics and Regulation of Migration- Lawyer in Human Rights and Migration paolo.iafrate@uniroma2.it

Keywords: human rights. European Court. Asylum

Introduzione

L'accoglienza dei rifugiati costituisce il punto più sensibile in materia di rispetto dei diritti umani, nell'ambito della gestione dei flussi migratori e anche in senso generale. I rifugiati, secondo la visione del UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), sono in quanto tali persone vulnerabili, rappresentando in un'epoca di instabilità geopolitica diffusa, il principale problema umanitario. La questione, in passato come oggi, è quella di gestire i flussi in modo efficace, discriminando equamente quelli che hanno davvero diritto alla protezione internazionale da quelli che non verificano invece i requisiti internazionalmente richiesti, che sono quelli contenuti nella Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, adottata nei decenni successivi da tutti gli stati europei e OECD in generale. Nell'ombra del problema delle procedure idonee ad effettuare questa (legittima) discriminazione, fin dall'inizio si è nascosto il vero problema politico dell'esame delle richieste di asilo, quello

di limitare per quanto possibile i flussi in ingresso, perché non graditi ai votanti che eleggono i governi, cioè quelli che hanno il potere di legiferare ed agire in materia di asilo. Numerosi dati e surveys (Eurobarometer, Transatlantic Trends, OECD ecc.) hanno fornito evidenza per studi specifici (ad esempio Bauer et al, 2000) che mostrano come il grado di avversione ai rifugiati da parte delle popolazioni è più elevato che non nei confronti dei migranti economici, perché si ritiene che i rifugiati non siano utili per le rispettive economie e che siano mantenuti senza lavorare e quindi proclivi ad attività criminali. Senza entrare nel merito di queste convinzioni, che non trovano riscontro nei numeri e nei fatti, la conseguenza tangibile è che molti stati (con rimarchevoli eccezioni, fra cui la Svezia) hanno fin dall'inizio cercato di limitare in vari modi l'ingresso dei richiedenti asilo all'interno delle loro frontiere, mettendo in atto procedure spesso inique per respingerli. Così contravvenendo ai principi umanitari da loro stessi sottoscritti internazionalmente, in particolare, in modo esplicito o implicito, al principio di *non-refoulement*

espresso nella Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951.

Questi problemi sono stati affrontati in Europa mediante la costituzione del CEAS (Common European Asylum System) che avrebbe dovuto implementare la visione emersa nei diversi momenti della costruzione dell'Unione Europea, fra cui specifico riferimento ai migranti e rifugiati nel Trattato di Amsterdam, nel Consiglio di Tampere, nel Programma dell'Aia, nel Programma di Stoccolma³. Nei fatti, la costruzione del CEAS ha rivelato non pochi problemi, dovuti essenzialmente alla scarsa cooperazione fra gli stati. In questo lavoro intendiamo spiegare le ragioni per cui il sistema europeo di asilo è di fatto in uno stato di crisi e mostrare come il disaccordo fra gli stati costituisca un fattore di rischio per il rispetto dei diritti umani dei rifugiati. A tal fine richiameremo le principali norme e principi contenuti nell'*acquis communautaire* dell'Europa, e mostreremo, anche esaminando alcune sentenze delle Corti, come le pratiche e le procedure

violino sostanzialmente tali norme ed i diritti umani dei profughi,

1. *L'asilo in Europa: è davvero un sistema comune?*

L'Europa, per centralità geografica e livello di benessere ha affrontato flussi ingenti di rifugiati almeno dal periodo delle guerre balcaniche. Immediatamente è stato riconosciuto che l'accoglienza dei rifugiati e, ancor prima, la presa in carico dei richiedenti protezione internazionale, era un problema comune per gli stati europei. Infatti gli stati europei sono geograficamente vicini e presentano livelli di welfare che, anche se a livelli differenti, sono attrattivi per i richiedenti asilo in modo abbastanza simile. Per cui, se uno stato respinge i richiedenti asilo, quello che accade è una pressione più forte alle frontiere degli stati vicini. Le conseguenze della mancanza di coordinamento furono presto visibili e sintetizzate nei due problemi dei richiedenti asilo "in orbita" (cioè quelli che non riuscivano a presentare una domanda di asilo presso nessuno stato,

³ Un'introduzione al sistema di asilo europeo è in: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/.../ceas_factsheet_it.pdf

perché da tutti respinti) e dell’asylum shopping” (cioè di quelli che riuscivano a penetrare successivamente in più di uno stato e presentavano domande multiple). La situazione è stata rappresentata efficacemente in un paper di Matthias Oel (DG Home, European Commission) del 2014, in cui si mostra come una struttura comune era necessaria per superare uno stato di caos e di disordine generalizzato.

Il risultato fu il sistema Dublino II e le varie Direttive sull’asilo⁴. Il principio dello “stato di primo ingresso”⁵ risolveva i problemi descritti, ma sin dall’inizio fu chiaro che la preoccupazione principale degli stati riguardava il controllo degli ingressi, ponendo alcune limitazioni ai diritti dei rifugiati, fra questi quello di scegliere lo stato di destinazione, soprattutto in presenza di minori e problemi di ricongiungimento familiare. Inoltre, il principio dell’armonizzazione minima lasciava agli stati ampi gradi di discrezionalità nel disegno delle normative nazionali, creando di fatto una situazione

di disparità di trattamento delle domande di asilo presentate in stati diversi. In realtà il sistema Dublino, nonostante i recenti recast⁶, ha funzionato in modo sufficientemente ordinato solo fintanto che i flussi in arrivo in Europa sono stati non eccessivi e non troppo squilibrati fra gli stati più importanti (nonostante evidenti sproporzioni del *burden-sharing*). Le vicende recenti hanno rivelato con piena evidenza come le rivalità fra gli stati in materia di controllo prevalgano: le frizioni alle frontiere fra Italia e Francia e fra Francia e U.K., la costruzione di “muri” fisici e amministrativi, la sospensione degli accordi di Schengen sulla libera circolazione all’interno dell’Europa, segnano il fallimento della Agenda on Migration, presentata dalla CE (Commissione Europea) il 15 maggio 2015, che aveva suscitato la speranza di una vera condivisione di responsabilità fra gli stati membri in materia di asilo col superamento del sistema Dublino. Il punto centrale dell’Agenda consisteva

⁴ Regolamento n. 343/2003 (regolamento ‘Dublino’), direttiva 2003/9/CE (direttiva ‘accoglienza’), direttiva 2004/83/CE (direttiva ‘qualifiche’), direttiva 2005/85/CE (direttiva ‘procedure’).

⁵ Secondo tale norma il Paese europeo di cui il richiedente asilo abbia per primo varcato la frontiera deve farsi carico dell’esame della richiesta, dell’accoglienza iniziale e dell’eventuale successiva integrazione.

⁶ Regolamento 604/2013, c.d. Dublino III.

nell'assegnazione di 'quote' di richiedenti asilo fra gli stati, in base ad indici di capacità che tenevano conto della dimensione territoriale, demografica ed economica di ciascuno. Questa proposta veniva però ridotta nel significato e negli effetti applicativi nei successivi Euro-Summit di giugno e luglio 2015. Il fallimento definitivo è stato implicitamente riconosciuto nel JHA (Justice and Home Affairs) Council del 9 novembre 2015, in cui l'accordo raggiunto (poi di fatto nemmeno applicato) veniva qualificato come una 'adaptation of the Dublin system'. Con tale accordo gli stati hanno ridotto le (scarse) iniziative di cooperazione ad una base volontaria, le uniche concessioni sono finanziarie, ma risolvono solo una piccola parte dei problemi, quella legata alle condizioni materiali dell'accoglienza, non il rispetto sostanziale dei diritti umani dei rifugiati, in primis quello del *non-refoulement*. Successivamente, di fronte ai flussi crescenti di richiedenti asilo ed all'apertura della cosiddetta 'rotta balcanica', l'Europa ha di fatto rinunciato alla gestione di un sistema comune, stipulando il 7 marzo 2016 un accordo con la Turchia, alla quale vengono delegate

numerose competenze in materia di asilo. In conseguenza della avversione ai rifugiati, gli stati fin dall'inizio hanno messo in atto misure restrittive agli accessi, che in vario modo non sono coerenti con i principi umanitari della UE e sono stati sanzionati sia dalla Corte dei Diritti Umani che dalla Corte di Giustizia, in alcuni casi assoggettati a procedure di infrazione da parte della Commissione Europea.

2. *Criticità del sistema Dublino e misure restrittive.*

L'analisi eseguita sulla compatibilità del "sistema di Dublino" con i diritti fondamentali del richiedente protezione internazionale, anche se non presenta deviazioni esplicite ed evidenti dai principi fondamentali della UE (Lenart, 2012) evidenzia alcune criticità. Inoltre alcune misure restrittive sono praticate in maniera illegale, ma non sono note nella loro totalità e quindi sono sanzionate solo in maniera parziale. Una breve rassegna a titolo indicativo chiarisce queste questioni.

2.1 *Paese di primo approdo: carenze delle strutture ricettive*

L'evoluzione dei flussi dei richiedenti asilo, concentrati sul Mediterraneo e sulla rotta balcanica, mostrano la scarsa razionalità di considerare competente il paese di approdo, perché un carico eccessivo per alcuni Paesi implica l'impossibilità di rispettare gli standard umanitari minimi previsti, ad esempio, nella direttiva accoglienza.

In questi casi il principio dello "stato di primo ingresso" può essere messo in discussione come segnalato da recenti sentenze.

In particolare, carenze strutturali per quanto concerne il sistema di accoglienza e le garanzie individuali come rileva la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza *Tarakhel c. Svizzera*" Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera) del 4 Novembre 2014, ric. 29217/12, *Tarakhel c. Svizzera* avente ad oggetto l'applicazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), il quale vieta la tortura ed i trattamenti inumani e degradanti, alla materia dei respingimenti dei richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione Europea.

Di conseguenza, la Corte utilizza i dati forniti dalle organizzazioni internazionali e dalle ONG al fine di accertare l'insufficienza dei posti nelle strutture d'accoglienza, inadeguate per affrontare i numerosi flussi di migranti cui l'Italia è sottoposta soprattutto a partire dal 2011.

Tanto più che nel caso *de quo* la situazione era aggravata dalla presenza di minori, per i quali è necessaria una maggiore «protezione speciale» già prevista per i richiedenti asilo.

Pertanto, stante la mancata proporzione esistente tra il numero delle richieste di asilo presentate nel 2013 e il numero dei posti disponibili all'interno del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), la misura provvisoria dell'espulsione viene sospesa per l'intera durata della procedura e l'Italia sanzionata per l'inefficienza delle strutture.

Sul punto vi è un'altra importante pronuncia della Corte di giustizia (Grande Sezione) : la causa *Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt (Germania)*, causa C-349/12, sentenza del 10 dicembre 2013, par. 62. La questione assume rilevanza alla luce della recente decisione della Corte di giustizia (interpretativa dell'articolo 19,

paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio) che, ha riconosciuto la possibilità per il richiedente asilo di contestare la decisione di trasferimento «soltanto deducendo l'esistenza di carenze sistemiche della procedura d'asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro che costituiscono motivi seri e comprovati di credere che tale richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti, ai sensi dell'articolo 4 della Carta».

Per quanto concerne le sentenze più rilevanti della Corte di Giustizia in materia, è opportuno esaminare una importante pronuncia. Nella causa *Halaf*⁷, C-528/11, (decreto del 30 maggio 2013) la Corte di giustizia ha seguito l'orientamento della Corte europea, osservando che il rispetto degli obblighi di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo stabilisce che gli Stati siano tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro competente,

in presenza di deficienze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, tali da costituire motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (il quale, formulato in termini analoghi all'articolo 3 della CEDU, trova applicazione da parte degli Stati membri quando si dia attuazione al diritto dell'UE, ai sensi dell'articolo 51 della Carta stessa. Di conseguenza, lo Stato appartenente all'Unione Europea può decidere «in piena sovranità, in base a considerazioni di tipo politico, umanitario o pragmatico, di accettare l'esame di una domanda d'asilo⁸»

Quanto alle procedure di infrazione ricordiamo che il 24 ottobre 2012 la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (procedimento n. 012/2189) in ordine alla violazione della disciplina

⁷ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 30 maggio 2013, causa C-528/11, *Zuheyr Frayeh Halaf*.

⁸ La «clausola di sovranità» di cui all'articolo 3, par. 2 del regolamento 'Dublino II', riportata nell'attuale art. 17, par. 1, del regolamento

'Dublino III' prevede la possibilità per gli Stati di esaminare una domanda di asilo avanzata sul loro territorio, anche qualora lo Stato competente sarebbe un altro. Si veda anche Fois (2015).

dell'Unione europea concernente il trattamento dei 'richiedenti asilo', con riferimento al regolamento 'Dublino' ed alle direttive sull'asilo⁹.

2.2 *Principio di non-refoulement*

Il maggior numero di violazioni dei diritti umani riguardano, in modo diretto o indiretto, il diritto a non essere respinti senza un esame della propria domanda di asilo. Il respingimento diretto avviene alla frontiera, attraverso operazioni di polizia spesso illegittime.

Una importante sentenza è quella della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2012, ric. 27765/09, Hirsi Jamaa e altri c. Italia.

Nel caso di specie la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani ha rilevato che il respingimento verso Tripoli dei 24 ricorrenti (appartenenti ad un gruppo di circa 200 persone, molti somali e eritrei come i ricorrenti stessi) operato dalle navi militari

italiane costituiva violazione dell'art. 3 (tortura e trattamento inumano) della Convenzione europea dei diritti umani, poichè la Libia non offriva alcuna garanzia di trattamento secondo gli standard internazionali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e li esponeva anzi ad un rimpatrio forzato. La Corte ha condannato altresì l'Italia per violazione del divieto di espulsioni collettive e per non aver offerto loro alcuna effettiva forma di riparazione per le violazioni subite. Tale pronuncia evidenzia la totale inadeguatezza della politica dei respingimenti in acque internazionali dell'epoca, come accaduto nel caso de quo, nei confronti dei profughi e migranti clandestini provenienti dall'Africa settentrionale il 6 maggio 2009¹⁰.

Inoltre, nell'aprile 2014 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione contro i respingimenti dei profughi siriani attuati da Bulgaria (e Italia).

⁹ V. sezione 1.

¹⁰<http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Hirsi-Jamaa-e-altri-c-Italia-illegali-i-respingimenti-verso-la-Libia-del-2009/249>.

http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/sintesi_sentenzas/00/000/482/Hirsi.pdf.

[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=1_2\(2012\)&facetNode_2=0_8_1_85&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=1_2(2012)&facetNode_2=0_8_1_85&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291).

Nello stesso periodo, anche Human Rights Watch denunciava le violenze e i respingimenti verso il territorio turco da parte della polizia di frontiera, invitando l'Unione Europea a fare pressione per porre termine a tali azioni¹¹.

In un altro caso simile il commissario europeo per gli Affari interni Cecilia Malmström ha condannato il maltrattamento di migranti che cercavano di attraversare il recinto di Melilla (Spagna), il 15 ottobre 2014, per la quale vi è stata una violazione del codice frontiere Schengen, la direttiva sulle procedure di asilo, la direttiva sui rimpatri e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹².

Più precisamente tale situazione è stata ravvisata da una coalizione di 13 organizzazioni non governative - tra cui Human Rights Watch, Amnesty International e ECRE - e l'Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite per quanto concerne il tentativo della Spagna di

concedere copertura legale al rimpatrio sommario di migranti che tentano di attraversare il confine di Ceuta e Melilla.

Collegata ai respingimenti è la non corretta applicazione della direttiva sui rimpatri. In proposito si segnalano procedure di infrazione da parte della CE: Ricordiamo la procedura 2014_2235 concernente il non corretto recepimento della direttiva 2008/115/CE¹³ recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri) e presunta violazione della direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva accoglienza). Riportiamo ancora la procedura 2014_2171 con riferimento alla situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo per presunta violazione delle direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE soprattutto in relazione alle procedure ed alle prassi non uniformi per l'identificazione dei minori,

¹¹<http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/666-european-commission-launches>.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0288_/com_com\(2014\)0288_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0288_/com_com(2014)0288_it.pdf).

¹²<http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/881-european-commission-urged-to-intervene-to-stop-violations-of-eu-law-in-ceuta-and-melilla.html>.
¹³http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOS/SIER/926574/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione46-h2_h211.

nonchè alla carenza delle strutture di accoglienza, spesso inadeguate¹⁴.

Recentemente il principio di non-refoulement nel caso di espulsioni collettive è stato ribadito anche dalla sentenza della **Corte europea dei diritti dell'uomo, 1 settembre 2015 - Khlaifia e altri c. Italia (ricorso n. 16483/12)**. Nella sentenza la Corte ha rilevato che i ricorrenti erano stati vittima di espulsione collettiva e ha concluso che vi era stata una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n° 4 della Convenzione. In particolare, i ricorrenti sono stati in regime di detenzione in un centro di accoglienza, senza alcuna preventiva informazione e senza la possibilità di ricevere assistenza legale, nonchè in condizioni di vita inadeguate. In altri termini la giurisprudenza della Corte ha osservato che l'espulsione dei cittadini stranieri può avvenire solo dopo una valutazione ragionevole e oggettiva del caso individuale di ciascuno di essi.

2.3 Altre forme di respingimento e di deterrenza

Altre forme di respingimento sono riconducibili a procedure accelerate di esame delle domande, spesso utilizzate in maniera sommaria nei confronti dei richiedenti asilo di determinati Paesi di origine.

Violazioni indirette dei diritti umani dei rifugiati sono inoltre attuate mettendo in atto misure di deterrenza, tali da costituire un elemento di dissuasione per i richiedenti asilo a dirigersi verso uno Stato. Fra queste ricordiamo il peggioramento delle condizioni di vita dei rifugiati (come di recente annunciato da U.K.), limitando l'accesso all'alloggio o riducendo i sussidi, l'accoglimento di domande di asilo in numero ridotto derogando da un esame obiettivo dei fatti, la riduzione dei diritti ai ricorsi e alcune forme di trattenimento amministrativo (per queste misure si veda Rossi e Vitali, 2011 e lo studio del Parlamento Europeo: Thielemann et al. 2010. Un altro modo di respingere surrettiziamente i richiedenti asilo è fare riferimento alle clausole di paese terzo sicuro. In proposito è opportuno osservare che di recente nel

¹⁴<http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>.

luglio 2015 l'Unione Europea, ha approvato nuove regole in relazione alle modalità di identificazione dopo lo sbarco e selezionare più rapidamente i migranti ritenuti "economici" o provenienti da "paesi terzi sicuri", per bloccarli in località vicino ai punti di sbarco nella prospettiva di respingerli con i voli di rimpatrio eseguiti dall'agenzia Frontex. Tale risultato non è chiaro se potrebbe essere ottenuto trasformando i centri di accoglienza in centri di detenzione amministrativa. A parte la problematicità del concetto di paese "sicuro" e della legittimità della detenzione, osserviamo che non ci sono informazioni complete su quali paesi terzi siano considerati "sicuri" dai singoli stati e su quanti trasferimenti siano effettivamente effettuati. Il problema diventa rilevante in relazione al recente accordo con la Turchia.

2.4 *Evoluzione del sistema Dublino sui diritti umani*

Il Regolamento di attuazione delle norme attuative delle Direttive dell'Unione Europea in materia di accoglienza e procedure di protezione internazionali appare già superato dai fatti

e dalle nuove norme interne che dovranno adottarsi per dare attuazione alle Direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE.

Tuttavia le nuove norme presentano miglioramenti di facciata, molti avanzamenti in materia di diritti sono lasciati alla volontarietà degli stati (Peers, 2013), qualche miglioramento parziale si registra solo in materia di ricongiungimenti familiari e tutela dei minori.

Il regolamento "Dublino III" applica parzialmente gli orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in sede di applicazione del regolamento 343/2003, limitandosi ad enunciare il divieto di disporre il trasferimento nelle ipotesi in cui sussiste il rischio che il richiedente venga sottoposto, anche solo indirettamente (ovvero a causa del successivo rimpatrio nello Stato terzo di provenienza), a trattamenti inumani e degradanti, vietati dal principio generale del *non refoulement*.

La farraginosità della procedura in esso stabilita e la prevedibile inefficacia del procedimento hanno determinato una applicazione complessa, soprattutto in relazione all'unità familiare,

maggiormente nei casi in cui il richiedente sia maggiorenne (a questo proposito si veda Iafrate 2014).

L'effettività della tutela giurisdizionale non pare altresì realizzata, sussistendo dei limiti nell'accesso alla giustizia per molti richiedenti asilo, in assenza di un effetto sospensivo automatico del trasferimento conseguente all'impugnazione del relativo provvedimento (su alcuni aspetti dei ricorsi in Italia si veda Rossi e Iafrate 2011).

Il "sistema di Dublino", solleva quindi ancora diversi dubbi sulla concreta possibilità di tutelare adeguatamente i diritti fondamentali dello straniero che richieda forme di protezione internazionale nel territorio dell'Unione europea.

Pertanto, sarà compito della Corte di giustizia, con la cooperazione dei giudici nazionali, intervenire per valorizzare i principi umanitari ed il diritto primario dell'UE.

2.5 L'accordo UE-Turchia

L'accordo di cooperazione in materia di flussi migratori sottoscritto tra l'Unione Europea (UE) e la Turchia, definito il 7 marzo 2016, ha l'obiettivo di ridurre il flusso di migranti e rifugiati, maggiormente siriani, che attraverso il Mar Egeo e percorrendo la rotta balcanica giungono in Europa.

L'accordo del 7 marzo ha stabilito che¹⁵ :

1. tutti i migranti che giungono sulle isole greche vengano ricondotti in Turchia, inclusi i potenziali richiedenti asilo (e tra loro, i rifugiati siriani);
2. per ogni siriano riammesso in Turchia, un altro siriano venga reinsediato dalla Turchia ad uno Stato Membro UE.

In particolare, è previsto il rimpatrio dei migranti irregolari giunti sulle isole greche dalla Turchia a partire dal 20 marzo 2016. I migranti prima del rimpatrio dopo l'identificazione potranno presentare domanda d'asilo sulle isole greche. Le domande d'asilo sono esaminate su base individuale dalle autorità greche conformemente alla

¹⁵ per una esposizione dettagliata v. Roman (2016).

Direttiva Procedure e con il supporto dell'UNHCR. Coloro i quali non faranno domanda d'asilo o la cui domanda sarà ritenuta inammissibile o infondata sulla base della suddetta direttiva saranno rimpatriati in Turchia. Per ogni siriano riammesso in Turchia, un altro siriano sarà reinsediato nell'UE, con un limite di posti disponibili per il reinsediamento pari a 72.000 in totale per il 2016. Questo strumento è considerato una misura temporanea e straordinaria. Si prevede che una volta terminati o ridotti gli attraversamenti irregolari dalla Turchia alla Grecia, venga attivato dagli stati europei un programma volontario di ammissione umanitaria di siriani dalla Turchia. Per tutte queste prestazioni l'Europa si impegna a corrispondere alla Turchia 3 miliardi di euro nell'immediato e altri 3 miliardi entro il 2018.

L'accordo contiene numerose criticità che riguardano la coerenza con le norme e i principi contenuti nell'*acquis communautaire* sull'asilo. Inoltre si riscontra l'opposizione di molti stati membri, che rende l'accordo di difficile applicazione.

Espulsioni collettive e refoulement

L'accordo del 7 marzo 2016 stabilisce di far rientrare tutti i migranti irregolari che hanno attraversato la Turchia fino alle isole greche.

Tale formulazione contrasta il divieto di espulsioni collettive, stabilite dall'art. 4 del Protocollo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'art. 19, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDF), nonché il rischio di una violazione del principio di non refoulement, sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e ribadito dall'art. 3 della Convenzione e dall'art. 19, par. 2 della CDF che stabilisce che nessuno possa essere espulso verso uno Stato dove rischia di essere perseguitato o di essere sottoposto a tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

Principio di non discriminazione

Il principio in base al quale per ogni siriano riammesso in Turchia, un altro siriano viene reinsediato in Europa, contrasta con i principi fondamentali del diritto d'asilo e della tutela dei diritti umani a livello internazionale ed europeo. In particolare, con **il divieto di**

discriminazione sancito dall'art. 3 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, poichè introduce discriminazioni sulla base della nazionalità.

L'accordo prevede, infatti, che tutti i richiedenti asilo vengano riammessi in Turchia, ma che solo i siriani possano essere reinsediati in Europa. Di conseguenza, tutti gli altri potenziali beneficiari quali iracheni, iraniani, pachistani, eritrei, somali sarebbero costretti a restare in Turchia, dove le procedure sono inadeguate e gli standard di protezione insufficienti e non potranno nemmeno beneficiare dell'assistenza finanziaria prevista dall'UE.

Problemi procedurali e prassi applicative

I migranti irregolari e i nuovi richiedenti asilo che attraversano il mare dalla Turchia alle isole greche dal 20 Marzo 2016, considerati non bisognosi di protezione internazionale sono respinti in Turchia sulla base dell'accordo bilaterale di riammissione fra Grecia e Turchia.

Ebbene, l'interrogativo che si pone è come può l'autorità greca assumere

una decisione in tempi rapidi, per rimandare in Turchia i soggetti ritenuti non meritevoli di protezione internazionale, in conformità alla normativa nazionale ed internazionale.

Tanto più che la Direttiva procedure 2013/32/UE, art. 33, stabilisce che ogni richiesta deve essere valutata su base individuale, caso per caso, in relazione al concetto di Paese terzo sicuro.

L'art. 46 della direttiva procedure 2013/32/UE, dispone altresì che nel caso in cui la sua domanda d'asilo venga dichiarata inammissibile, il richiedente ha diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un giudice (par. 1) e di diritto a rimanere nel territorio dello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso, peraltro in maniera automatica se la decisione di inammissibilità si basa sul concetto di Paese terzo sicuro.

Di conseguenza, si pongono ulteriori questioni relative ai tempi del ricorso ed alla accoglienza dei ricorrenti che non possono essere espulsi.

Violazione Art. 35 Direttiva Procedure

Altra base giuridica controvertibile è l'art. 35 della direttiva

procedure sullo Stato di primo ingresso, invocato per giustificare Accordo UE – Turchia;

L'art. 35 considera Paese di primo asilo quello in cui il richiedente è stato riconosciuto rifugiato e possa avvalersi di tale protezione, oppure in cui goda "altrimenti di protezione sufficiente", incluso il principio di non respingimento, a condizione che venga riammesso in questo Paese. In tale ipotesi, come enunciato precedentemente, gli Stati possono giudicare una domanda come inammissibile e dunque non procedere all'esame.

Tuttavia, nell'accordo questi requisiti non trovano riscontro in Turchia che non offre una "protezione sufficiente" ai richiedenti asilo tale da poter essere denominata Paese di primo asilo, in quanto prevede solo lo status di protezione temporanea.

I richiedenti siriani possono risiedere nel Paese solo temporaneamente e i loro diritti sono limitati, soprattutto per l'accesso all'educazione (si veda rapporto di Human Rights Watch) e al lavoro. Di conseguenza, nessun richiedente protezione proveniente da un Paese Terzo (siriani inclusi) può richiedere e vedersi

riconosciuto in Turchia lo status di rifugiato in senso pieno, così come definito dalla Convenzione di Ginevra.

L'accordo attraverso una interpretazione forzata della citata direttiva intende qualificare la Turchia come "paese di primo asilo" o "paese terzo sicuro", per iniziare un 'iter di sommaria valutazione delle domande di asilo.

Tale da condurre quindi ,ad una dichiarazione di inammissibilità in tempi brevi al fine di facilitare il ritorno forzato dei richiedenti asilo transitati dalla Turchia e che, solo per questo motivo, possono essere respinti verso tale Paese.

Il concetto di Paese terzo sicuro

Un altro modo di respingere surrettiziamente i richiedenti asilo è fare riferimento alle clausole di paese terzo sicuro. In proposito è opportuno osservare che di recente nel luglio 2015 l'Unione Europea, ha approvato nuove regole in relazione alle modalità di identificazione dopo lo sbarco e selezionare più rapidamente i migranti ritenuti "economici" o provenienti da "paesi terzi sicuri", per bloccarli in località vicino ai punti di sbarco nella prospettiva di

respingerli con i voli di rimpatrio eseguiti dall'agenzia Frontex.

La Direttiva Procedure prevede che uno Stato Membro può giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile se un Paese non-UE è considerato Paese terzo sicuro per il richiedente.

L'articolo 38 di tale direttiva, intitolato «Concetto di paese terzo sicuro», ai paragrafi 2 e 5 enuncia quanto segue:

«2. L'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale degli stati membri, comprese:

a) norme che richiedono un legame tra il richiedente e il paese terzo in questione, secondo le quali sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale paese;

b) norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri;

c) norme conformi al diritto internazionale per accertare, con un esame individuale, se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente e che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che quel paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico. Al richiedente è altresì data la possibilità di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo ai sensi della lettera a). Infatti il paragrafo 3 prevede che il richiedente è autorizzato a impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo europeo sicuro a motivo del fatto che il paese terzo interessato non è sicuro relativamente alle sue condizioni specifiche.

Considerare un Paese terzo sicuro comporta un esame della domanda senza valutazione di merito dichiarandola inammissibile. Infatti, l'articolo 39 della citata direttiva, intitolato «Concetto di paese terzo europeo sicuro», ai suoi paragrafi 1, 2, 3 e 7 enuncia quanto segue:

Paragrafo 1. Gli Stati membri possono prevedere che l'esame della domanda di protezione internazionale e della sicurezza del richiedente stesso nel suo caso specifico, secondo quanto prescritto al

capo II, non abbia luogo o non sia condotto esaurientemente nei casi in cui un'autorità competente abbia stabilito, in base agli elementi disponibili, che il richiedente sta cercando di entrare o è entrato illegalmente nel suo territorio da un paese terzo sicuro a norma del paragrafo 2.

Paragrafo 2. Un paese terzo può essere considerato paese terzo sicuro ai fini del paragrafo 1, se:

- 1) ha ratificato e osserva la convenzione di Ginevra senza limitazioni geografiche;
- 2) dispone di una procedura di asilo prescritta per legge; e
- 3) ha ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ne rispetta le disposizioni, comprese le norme riguardanti i ricorsi effettivi.

Alla luce dei requisiti stabiliti dalla Direttiva Procedure 2013/32/UE si tratta quindi di verificare se la Turchia possa essere considerata un Paese terzo sicuro.

Per quanto riguarda il punto 1), la Turchia ha ratificato la Convenzione di

Ginevra con la limitazione geografica per i richiedenti non europei, in base alla quale riconosce lo status di rifugiato solo a chi proviene da un Paese membro del Consiglio d'Europa.

A parziale ampliamento di tale riserva peraltro la legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale del 2013 ha stabilito la possibilità di riconoscere lo status di "rifugiato condizionato" a colui che proviene da un Paese non europeo, e consente di risiedere solo temporaneamente nel paese. Per cui il requisito al punto 1) sopra sembra essere verificato solo parzialmente.

Per quanto riguarda il punto 2), si osserva che le strutture di accoglienza sono carenti e le garanzie procedurali minime sono inefficienti, così come documentato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 dicembre 2015, Causa S.A. c. Turkey ric. 74535/10¹⁶.

Per quanto riguarda il punto 3), osserviamo che la Turchia evidenzia una violazione dei diritti umani fondamentali quali: la libertà di espressione, il diritto alla libera riunione, la protezione dei dati

16

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["74535/10"\],"itemid":\["001-159204"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

personali e delle persone appartenenti alle minoranze.

Anche i ricorsi non sono garantiti: la Corte ha rilevato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione a causa delle condizioni materiali di detenzione al Removal Centre Kumkapı – quali il sovraffollamento delle strutture penitenziarie, l'insufficienza della ventilazione o della luce naturale la mancanza di attività all'esterno delle celle, le condizioni igieniche precarie, ecc.. In particolare, si evidenzia nella sentenza che il Governo turco non ha presentato alcuna prova atta a giustificare la durata della detenzione illegale del richiedente. Più precisamente secondo la Corte la condizione della sua detenzione presso il Centro di rimozione Kumkapı ha determinato un livello inevitabile di stress e sofferenza che ha raggiunto la soglia di trattamento degradante.

La Corte ha stabilito che vi è stata una violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 3, a causa della mancanza della

possibilità per il ricorrente di lamentare legalmente le condizioni di detenzione presso il Centro di rimozione Kumkapı.

Infine, i richiedenti siriani, possono risiedere nel Paese solo temporaneamente e i loro diritti sono limitati, soprattutto per ciò che concerne l'accesso all'educazione e al lavoro. Di conseguenza, la tutela di questi migranti particolarmente vulnerabili appare problematica, così come documentato da Human Rights Watch¹⁷ data anche la politica attuata dalla Turchia nei confronti dei curdi, molti dei quali provengono da aree della Siria.

La fragilità dell'accordo è stata rilevata recentemente dal Tribunale di Lesbo che si è pronunciata contro il rimpatrio in Turchia di tre cittadini Siriani. Il Comitato d'appello, più precisamente, ha rilevato che la Turchia attraverso la protezione temporanea non sarebbe in grado di dare ai rifugiati siriani tutti i diritti che spettano loro secondo le convenzioni di Ginevra¹⁸.

¹⁷ <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>.

¹⁸ http://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey?CMP=tw_t_gu.

Infine, la visita in Turchia di una delegazione di parlamentari europei¹⁹ ai centri di accoglienza di Edirne e Kirkareh ha rilevato le seguenti violazioni dei diritti:

1. Le persone deportate dalla Grecia non hanno avuto nessuna opportunità di chiedere asilo, né in Grecia né in Turchia.
2. I rifugiati vengono tenuti in condizioni di tipo detentivo, compresi i bambini.
3. Sono stati documentati respingimenti in Turchia da parte della polizia greca e bulgara.

Tutto quanto richiamato pone in risalto le numerose perplessità in ordine a considerare la Turchia come Paese Terzo sicuro. Peraltro alcune recenti interpretazioni della Corte di Giustizia Europea sembrano legittimare alcune delle procedure sopra richiamate²⁰.

Problemi di applicazione pratica dell'accordo

¹⁹ http://www.guengl.eu/uploads/news-documents/GUENGL_report_Situation_of_refugees_since_EU-Turkey_deal_2016.05.10.pdf.

²⁰ Sentenza C – 695/15 Mirza/Ingria, con la quale la Corte di Giustizia Europea ha osservato di recente che il regolamento Dublino III permette agli Stati membri di inviare un richiedente protezione internazionale in un paese terzo sicuro, indipendentemente dal fatto che si tratti dello Stato membro competente per l'esame della domanda o di un altro Stato membro. In altri termini uno Stato membro dell'Unione europea può rimandare un

L'accordo per il momento non sta funzionando per vari motivi. Alcuni stati europei stanno sfruttando le questioni di legittimità sopra richiamate per sottrarsi all'obbligo di reinsediamento dei rifugiati provenienti dalla Turchia, nei termini previsti dall'accordo e sopra richiamati. Quindi non si vede la possibilità di collocare i 72.000 profughi previsti dall'accordo e tanto meno di trovare un criterio di ripartizione "su base volontaria". Il problema centrale rimane l'ostilità ai rifugiati, che è il problema politico principale per i governi di molti paesi europei, nonchè ove verranno collocati coloro che dopo la chiusura della rotta balcanica sono temporaneamente bloccati in Grecia. Altra questione da affrontare riguarda gli afgani, i pakistani e gli iracheni, gli eritrei che nei termini

richiedente asilo in un Paese terzo se questo viene considerato "sicuro" ai sensi dell'art. 38 e 39 della direttiva procedure 2013/32/UE. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5de748c8328cc4b088da7a9be4c2d29bb.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OchyNe0?text=&docid=175167&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=937086>

dell'accordo non potranno essere ricollocati, con susseguente violazione del loro diritto di richiedere la protezione internazionale.

2.6 Altre procedure che violano i diritti dei rifugiati

Per accelerare l'identificazione e renderla più sicura è stata proposta nel 2015 l'istituzione in Italia e Grecia di centri di smistamento (hotspots) nelle Regioni soggette agli sbarchi per identificare i richiedenti asilo ed esaminare le loro richieste e dove potranno rimanere per non più di 48 ore²¹.

Successivamente verranno trasferiti in grandi centri di smistamento nelle regioni di approdo, quindi saranno suddivisi tra migranti economici irregolari

e chi invece ha diritto all'asilo o qualche altra forma di protezione internazionale²².

Inoltre, coloro che non hanno diritto all'accoglienza o rifiutano di farsi identificare sono trasferiti in appositi centri per l'espulsione, in Italia nei CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione), di fatto centri di detenzione in condizioni di sovraffollamento.

La stessa istituzione di hot spots suscita perplessità. Un punto da chiarire è se questi hot spots debbano essere "chiusi" o "aperti". Tanto più che all'interno degli stessi si dovrebbero prelevare le impronte digitali²³, anche con il ricorso "moderato" e "proporzionato" all'uso della forza, anche nei confronti di minori e donne in stato di gravidanza.

A tutela del profugo sono tuttavia previste alcune procedure: nei luoghi di sbarco ed alle frontiere va garantita una

²¹

<http://www.camera.it/temiap/allegati/2016/03/15/OCD177-1840.pdf>.

I punti di crisi in Grecia sono stati individuati a Lesbo, Chio, Samo, Lesbo, Lero e Kos. Allo stato, i primi quattro hotspot stanno funzionando con il sostegno delle Agenzie europee Frontex e Easo. In Italia i punti di crisi sono stati situati a: Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle, Augusta, Taranto e Trapani. In quattro di questi punti di crisi (Lampedusa, Pozzallo, Taranto e Trapani) sono stati già inviati agenti delle predette Agenzie. <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>

²²http://www.repubblica.it/politica/2015/06/26/news/i_clandestini_al_sud_e_i_rifugiati_al_nord_il_viminale_taglia_in_due_la_rete_dell_accoglienza-117718718/.

²³ Il 20 luglio 2015, ha iniziato ad applicarsi il nuovo Regolamento Eurodac (Regolamento UE n° 603/2013), approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 26 giugno 2013 contemporaneamente al nuovo Regolamento Dublino 3 (Regolamento UE n° 604/2013) che si applica invece già dal 1° gennaio 2014, per maggiore informazioni si veda <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:IT:PDF>

immediata informazione sulla possibilità di chiedere asilo, e tutti coloro che lo vogliono devono essere messi nelle condizioni di accedere alla procedura così come ribadito di recente in una ordinanza del giudice di legittimità. Nei luoghi in cui si realizza il trattenimento amministrativo dei migranti vanno garantiti i diritti di difesa ed il diritto al contraddittorio, così come stabilito dalla normativa europea e dal costante orientamento giurisprudenziale della CEDU²⁴.

Nonostante ciò, la realizzazione di questi hot spots lascia numerosi dubbi, soprattutto per quanto concerne i limiti alla detenzione in assenza di un provvedimento del giudice e in relazione all'esercizio del diritto di difesa, che risulta visibilmente limitato così come risulta dal rapporto Oxfam del 19 maggio 2016²⁵.

In sostanza, l'uso di "moderate coercion" e l'estensione delle possibilità di trattenimento amministrativo generano la preoccupazione che di fronte

all'emergenza si sia disposti ad attenuare alcune garanzie umanitarie al fine di effettuare un miglior controllo dei flussi. La realizzazione degli hotspots risponde prevalentemente all'esigenza di garantire la corretta rilevazione delle impronte digitali da parte dei paesi di primo approdo, che in passato avevano derogato da tale obbligo, al fine di facilitare il transito dei profughi verso gli stati del Nord Europa. Quindi gli hotspots sono finalizzati all'applicazione del sistema Dublino. Dobbiamo osservare che la scarsa cooperazione ed i contrasti fra gli stati europei ancora una volta hanno condotto a soluzioni che sacrificano i diritti umani dei rifugiati al fine di un miglior controllo degli accessi.

Conclusioni. La Fortezza Europa: una regressione del rispetto dei diritti?

Una breve rassegna delle sentenze e procedure di infrazione ha confermato che l'obiettivo del controllo

²⁴ Corte di cassazione, Sezione VI civile, Ordinanza 25 marzo 2015, n. 5926, Con ordinanza 5 giugno 2014, n. 12609, questa Corte si è adeguata agli sviluppi della giurisprudenza CEDU (in particolare le sentenze 8 febbraio 2011, ric. n. 12921/04, Seferovic c. Italia, e 10 dicembre 2009, ric. n. 3449/05, Hovic e Hrustic c. Italia) in tema di interpretazione dell'art. 5, § 1, della Convenzione,

quanto alla definizione della nozione di arresto o detenzione "regolari" disposti nel corso di un procedimento di espulsione, <http://www.eius.it/giurisprudenza/2015/054.asp>.

²⁵ http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_II-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf.

dei flussi dei richiedenti asilo sia la preoccupazione maggiore degli stati europei, di conseguenza il rispetto dei diritti è spesso di fatto non raggiunto pienamente.

L'Unione europea, nonostante la situazione emergenziale umanitaria ha adottato una politica sempre più restrittiva, con susseguente peggioramento della normativa e delle prassi applicative in materia di asilo e protezione internazionale. In particolare si segnala il trasferimento della difesa delle frontiere degli stati membri Ue verso i paesi terzi, transito e origine, con l'innalzamento dei controlli frontalieri, attraverso Frontex e politiche di respingimento verso i paesi di origine.

Inoltre, invece di adottare una rilocazione uniforme dei richiedenti asilo, superando il Regolamento Dublino, e l'omogeneità delle procedure per il riconoscimento degli status di protezione, si è deciso di differenziare i "migranti" tra "migranti economici" e potenziali richiedenti asilo, inclusi i soggetti più vulnerabili.

Ancora, l'emergenza causata dagli arrivi è stata affrontata con sistemi più cogenti di identificazione, che violano

alcuni diritti fondamentali e implicano la detenzione in condizioni non umane di numerosi profughi. Infine, l'accordo con la Turchia del 20 marzo 2016 segna l'effettivo declino del sistema di asilo europeo e dei principi umanitari che ne sono alla base. L'Europa mostra di aver di fatto rinunciato a tali principi senza però volerne assumere esplicita responsabilità. Infatti, l'accordo ha messo in atto respingimenti verso la Turchia, dei migranti "irregolari", composti da nuclei familiari formati soprattutto da minori, che hanno determinato fra l'altro il ritorno coattivo dei cittadini curdi, con susseguente rischio per gli stessi di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti. Emerge ancora che l'Europa non intende figurare direttamente come l'attore di pratiche non umanitarie, delegandole ad un paese di scarsa affidabilità democratica come la Turchia. Questa ipocrisia è comune con altri paesi OECD, quali l'Australia, che respinge i profughi in Cambogia, corrispondendo in cambio un compenso monetario. Dati i recenti eventi politici, probabilmente l'accordo non verrà portato avanti anche a causa degli ostacoli richiamati sopra, in ogni modo esso denuncia qual è la visione

del problema da parte dell'Europa e come un minor rispetto dei diritti sia, più o meno nascostamente, nell'agenda degli stati.

In conclusione, l'Europa nel suo insieme è rappresentata come una Fortezza (Lenart, 2012), intenta a erigere barriere di ogni genere per respingere i rifugiati. Sottolineiamo qui come le rivalità fra gli stati possano peggiorare il funzionamento del sistema di asilo europeo, sia per quanto riguarda il controllo che per il rispetto dei diritti. I respingimenti perpetrati dagli stati provocano infatti deviazioni dei flussi da uno stato all'altro, con conseguente reazioni incrociate che comportano un livello di restrizione complessiva e conseguente violazione dei diritti maggiore di quanto sarebbe necessario (Schain 2009). Barbou Des Places e Deffain (2003) mostrano ad esempio che (almeno nella fase iniziale del CEAS) quando uno stato adotta regole maggiormente restrittive, altri stati europei a loro volta introducono norme e pratiche discriminatorie²⁶. Anche se il processo di armonizzazione ha successivamente arrestato questa “corsa al ribasso” delle

normative, rimangono numerosi disposti che perpetuano questa competizione fra gli stati. Le controversie fra Italia e Francia nel 2011 e nel 2015, le recenti costruzioni di barriere fisiche e la sospensione degli accordi di Schengen mostrano un ricorso arbitrario e distorto alle norme europee ed alle regolamentazioni nazionali in momenti di intenso afflusso di richiedenti asilo. Un'analisi di queste controversie va oltre gli scopi di questo lavoro, ma è intuitivo che una maggiore cooperazione, sulla base di criteri certi di ordinata ripartizione del carico, potrebbe permettere, a parità di controllo complessivo, restrizioni meno esasperate e quindi un maggior rispetto dei diritti.

Una maggiore consapevolezza del ruolo dei diritti umani nel fenomeno dell'asilo sarebbe invece negli interesse degli stessi stati (Rossi, 2015) e sembra nell'opinione di molti (ad esempio Guild et al., 2015) l'unico fattore di coesione che possa rendere funzionale ed insieme equo un sistema attualmente inefficiente.

Riferimenti

²⁶ Su questi punti si veda anche l'articolo di Rossi e Vitali in questo numero della rivista.

Bauer, T., Lofstrom, K.M. and Zimmermann K.F.(2000) 'Immigration policy, assimilation of immigrants and natives' sentiment toward immigrants: evidence from 12 OECD-countries', *Swedish Economic Policy Review*, 7(2), 11-53.

Palladino, R. (2015), 'Immigrazione e asilo, La 'derogabilità' del 'sistema Dublino' dell'UE nella sentenza Tarakhel della Corte europea: dalle 'deficienze sistemiche' ai 'seri dubbi sulle attuali capacità del sistema' italiano di accoglienza', in *I Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Società editrice il Mulino, vol. 9, 2015, n. 1, pp. 226-232 , <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2015/04/Palladino-Rossana.pdf>

Barbou Des Places, S. and Deffains, B. (2003) 'Cooperation in the Shadow of Regulatory Competition: The Case of Asylum Legislation in Europe', *International Review of Law and Economics* 23(4): 345-64.

Fois, F. (2015), 'La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sanziona i respingimenti verso gli stati con sistemi d'asilo inefficienti: interesse della sentenza tarakhel c. svizzera ai fini di una valutazione sotto questo profilo del sistema cedu e del sistema dublino', *Ordine internazionale e diritti umani*, pp. 504-517, http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/5_Fois.pdf

Guild, E.; Costello, C.; Garlick, M.; Moreno-Lax, V. and Mouzourakis M. (2015) 'New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection'

CEPS paper No. 77,

<http://www.ceps.eu/publications/new-approaches-alternative-avenues-and-means-access-asylum-procedures-persons-seeking>.

Iafrate, P. (2014) "L'istituto della kafalah nell'ordinamento italiano alla luce della giurisprudenza recente" *Libertà Civile* (Ministero dell'Interno), n. 5/13 pp. 62-67.

Lenart, J. (2012) 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms' *Merkourios*, Volume 28/Issue 75, Article, pp. 04-19.

Oel, M. 'From crisis to structure - CEAS, recent developments and outlook for the future', presented at the Presidency Conference "Managing Asylum Flows: Strengthening the Tools, Strengthening the System", Rome, 18-19 November, 2014.

Peers, S. (2013) 'The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world – or lipstick on a pig?' *Statewatch*

<http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>

Peers,S. (2016) 'The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment'. <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>

Roman, E (2016) 'L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi'. <http://www.sidiblog.org/2016/03/21/laccordo-ue-turchia-le-criticita-di-un-accordo-a-tutti-i-costi/>

Rossi, E. (2015) 'The Agenda on Migration and the quota system for the relocation of international protection applicants: a factor of cohesion or

fragmentation?’ *Eutopia Magazine* www.eutopiamagazine.eu/en/enzo-rossi

Rossi, E. e Iafrate, P. (2011) ‘Procedure e tempi delle richieste di protezione internazionale: i ricorsi’ *Judicium*. www.judicium.it.

Rossi E. e Vitali L. (2011) *I rifugiati in Italia e in Europa*, pp. XII-164, G. Giappichelli Editore.

Schain, M. (2009) 'The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union' *European Journal of International Law* 93, 104.

Thielemann, E. R. Williams, R. and Boswell, C., (2010), '*What System of Burden-Sharing between Member States for the Reception of Asylum Seekers?*'. Report for the European Parliament.