



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale in Relazioni  
Internazionali Comparate (ordinamento ex  
D.M. 270/2004)

Tesi di Laurea

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

L'esternalizzazione del diritto di  
asilo nell'Unione Europea.

**Relatore**

Ch. Prof. Iside Gjergji

**Correlatore**

Ch. Prof. Antonio Trampus

**Laureanda**

Camilla Donati  
Matricola 849747

**Anno Accademico**

2015 / 2016

## INDICE

<b>ABSTRACT .....</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>1</b>
<b>I. IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. L'introduzione del diritto d'asilo nell'ordinamento internazionale moderno .....</b>	<b>5</b>
1.1.1. Il diritto d'asilo come diritto d'asilo <i>derogatorio</i> .....	5
1.1.2. La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati .....	7
<b>1.2. Il diritto d'asilo nell'ordinamento europeo .....</b>	<b>9</b>
1.2.1. Breve introduzione allo sviluppo dell'Unione Europea .....	9
1.2.2. Il quadro istituzionale dell'UE .....	16
1.2.3. I regolamenti di Dublino .....	20
1.2.4. Il Sistema Comune Europeo di Asilo .....	24
1.2.5. Le forme di protezione internazionale nell'Unione Europea.....	26
<b>II. LE TAPPE VERSO L'ESTERNALIZZAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI ASILO .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1. Le tappe dell'esternalizzazione .....</b>	<b>31</b>
2.1.1. Dalla fine degli anni '80 al Trattato di Amsterdam .....	32
2.1.2. Dal Trattato di Amsterdam all'approccio globale .....	36
2.1.3. L'approccio globale sulla migrazione.....	43
<b>2.2. Gli accordi di riammissione .....</b>	<b>45</b>

<b>2.3. Il caso Italia-Libia .....</b>	<b>50</b>
2.3.1. La sentenza Hirsi e a. c. Italia .....	53
<b>III. ESTERNALIZZAZIONE E INFORMALIZZAZIONE: GLI UTLIMI SVILUPPI.....</b>	<b>60</b>
<b>3.1. L'Agenda Europea sulle Migrazioni.....</b>	<b>60</b>
<b>3.2. Gli hotspot .....</b>	<b>64</b>
<b>3.3. L'accordo UE-Turchia .....</b>	<b>69</b>
3.3.1. La Turchia, un "paese sicuro"? .....	75
<b>3.4. Il Migration Compact .....</b>	<b>80</b>
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>85</b>

## ABSTRACT

This thesis examines recent trends in asylum policies in the European Union (EU) and it will show that the EU is tending towards ever-greater 'externalisation' of asylum. Externalisation is conceptualised herein as the process by which EU states grant protection and asylum to refugees, but do so beyond European borders. The most prevalent methods include building refugee camps on foreign soil, delegating border management and migration control to third states, and the erection of physical barriers on EU state borders. This report will firstly place the right to asylum in the international law and in the European law; it will then show the steps the European Union did towards externalisation. Finally, the essay will look at the recent policies and decisions the EU took in this direction. It will be paid particular attention to how this process of externalisation, which is not new to the European Union, is often not compatible with the human rights of refugees, as well as with international and European law.

Jerome Valluy defines the modern right to asylum as "droit d'asile dérogatoire", meaning that states make an exception to the closing of their borders to the welcoming of asylum seekers. However, this concept contains a contradiction, because for the right to asylum to be implemented, there must be a relatively free access to the "refuge" territory. In fact, the right to asylum "dérogatoire" can be granted only to people who already are within the refuge state. The externalisation policies of the EU are therefore subverting this concept by examining asylum requests outside the European territories. This is expanded on below.

The right to asylum was officially introduced in the international law with the Geneva Convention in 1951 and its New York Protocol of 1967, which give a definition of “refugee” and their corresponding rights. This definition centres on the fear of persecution on an individual level. It also describes two limits: a time limit and a geographical limit. With the 1967 protocol, the time limit was overcome, while the geographical limit still remains. Furthermore the Convention introduces the crucial principle of “non-refoulement”, which states that it is forbidden for any state to reject a refugee to a territory where his/her life or freedom could be threatened. This principle is especially pertinent concurrently, in that the externalisation policies discussed herein often stand in violation.

The definition of refugee given by the Convention is, however, very general. European law has subsequently attempted to develop a common legislative framework for the right to asylum, in accordance with the international law and the Geneva Convention. Measures for implementing the right to asylum are included in Title V of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). However, these provisions still lack of specific directives, so, further regulations, decisions and declarations will attempt to fulfil this gap.

For example, the lack of uniformity in member state’s evaluation of the asylum requests, led to the so called “asylum shopping”. To stop it, the Dublin Regulation was established to identify the State responsible for examining the applications. This raised problems linked to the “mutual recognition” between member states, which presupposes that any EU state is safe for any asylum seekers, , which is not always the case.

At the end of the 90s, the EU tried to implement a common European asylum system with two aims: harmonizing the national legislation of the member states on the basis of minimum standards; and then to realize minimum standards for protection of refugees; improve more

equity in the refugees protection system within the EU; and foster more solidarity between the member States. This goal was attempted via a series of Directives, which proved insufficient – member states continued to have quite different policies and a unified EU approach was not successfully established. Among the directives, one of them introduced two more forms of protection, in addition to the refugee status introduced by the Geneva Convention - the subsidiary protection and the temporary protection.

After detailing the general framework of the right to asylum in international and European law, this thesis will see how externalisation of asylum in the European Union has progressed.

Though very topical today, the idea of externalisation is not new. It is the result of decades of national and European policies aimed at the criminalisation of the foreigner, policies of restrictive measures for visas and high rate of rejection of asylum applications.

Inherent to the introduction of Schengen and freedom of movement inside the EU was the assumption that outward-facing borders would be reinforced. The form this reinforcement took, however, was insufficient and refugees continue to cross barriers both on land and at sea. Consequently, the EU began to innovate to other methods to discourage possible refugees from emigrating to the EU.

It is already from the beginning of the 90s that the European Union and its single states have started to make agreements with third countries to cooperate on migration.

In 1999 the implementation of the Treaty of Amsterdam, categorised immigration and asylum issues as being under European Union competence, moreover, in the same year the Tampere Summit introduced the will to integrate migration into the EU foreign policy.

Concerning the cooperation with third countries, two strategies emerged. Firstly, the externalisation of the means of control, which included third countries (transit or countries of origin) in the control of borders, cooperation in combating illegal migrants and smugglers, and in readmitting irregular migrants. Secondly a preventive approach, which mainly provides development policies, foreign direct investments and foreign policy instruments. The externalisation of controls has two components itself: one is the export of migration control instruments and the second aims at easing readmission measures, especially through agreements with third countries.

Preventive measures have taken second place to the externalisation protocol, especially since 1999. The Action Plan of the Amsterdam Treaty included provisions on the external aspect of JHA like negotiations of agreements with third countries on migration issues and evaluations on the countries of origin in order to develop a specific approach for every country. Both provisions were adopted in 1998 and in the same year, the Council of Ministers, headed by the Austrian presidency, came up with a strategy paper on immigration and asylum policies. The document included preventive approaches but they were just an addition to the externalisation policies; in fact the paper was subject to many critics by NGOs because it collected all migrations under the label of “illegal migration”. The main criticism being that, the document gave a very superficial analysis of the migration phenomena.

Despite this, the strategy paper is influential for European policies on “root causes” and in particular, on the work of the HLWG (High Level Working Group). The purpose of the HLWG is to prepare an action plan for countries of origin or transit, then facilitate diplomatic dialogs. The action plans, however, were strongly criticized as their focus was deemed as largely restricted to economic considerations to neglect of human rights perspectives.. The action plan also contained readmission agreements that were criticised by Amnesty International pointed due to

their possible violations of international law. So the “root causes” approach was mainly concentrated on restricting migrations rather than improving the situation in countries of origin.

With the Amsterdam treaty, and the “communitisation” of asylum policies, the European Commission started to have a major role in giving instructions to JHA on the external dimension of migrations, especially after the Laeken European Council in 2001, which seems to favour preventive policies. However, the externalisation of controls remains the most used policy.

In 2005, the European Council launched the Global Approach to Migration and Mobility to face every aspect of migration collaborating with third countries and one year after, the French and German Interior Ministers called for partnerships between the EU and third countries; they did take place, but on “legal” migrations, the so called mobility partnership; Under the Czech presidency the link between migration and security was again underlined. Even in the Global Approach the basic idea was that of controlling irregular migrations.

Readmission agreements are one of the main policies of externalisation, regarding security and the control of migrations. At the Union level, the competence to conclude this kind of agreement has always been doubtful, but it is now quite clear that, according to art.3 and 4 of the TFEU, there is a share competence between EU and single member states. It is true though, that the majority of them are bilateral readmission agreements between one member state and one third country.

One of the most important characteristic of these agreements is their low level of public exposure. They are often informal or silently included in bilateral agreements related to other issues. As such their law level of

accountability is a problem as they are not subject to sufficient monitoring and thus their compatibility with the international and European law is often unclear. The main concern is for the safety of the applicants for international protection. In fact, readmission agreements don't assure that the third country concerned, where the rejected asylum seeker is sent back, will guarantee the respect of his/her human rights.

An example is given by the Hirsi case. In 2009, Italy sent 200 people who were intercepted in the Maltese waters back to Libya. This was on the basis of the Friendship Agreement between Italy and Libya. Italy was condemned by the European Court of Human Rights, for the violation of several articles of the European Convention of Human Rights. Migrants could have been subject to inhuman or degrading treatment, and they could also risk the "refoulement" into their country of origin, violating article 3 in two ways. The ECHR also declared violated article 4 of the Protocol n. 4 for collective expulsions and the violation of article 13, which provides for the right to an effective remedy.

In the last five years, migrations towards Europe are considerably increased, as a consequence of the Arab Springs, the rising of Islamic fundamentalism and the war in Syria. This increase has brought Europe to make the practice of externalisation even stronger and more visible. Today much European action, whether legitimate or not, is justified by the "emergence". In May 2015, after some of the greater tragedies in the Mediterranean sea, the European Union published the European Agenda on Migration which was aimed at rapidly act to face the number of deaths in the sea and the human trafficking.

The Agenda included many measures, from a relocation system, the introduction of a new category of people "in clear need of protection", cooperation with third countries and the strengthening of Frontex, to the introduction of a method based on the so called "hotspots", which

are the main landing sites in Europe. Hotspots see European agencies work together in order to make the procedures quicker. So in these hotspots, it should be quickly stated who can continue with the application for asking asylum and who will be expelled. However, these hotspots are centres often overcrowded and basic human rights are often violated; moreover, the decisions to establish who can make the request for asylum or not are often based on a merely national evaluation (though sometimes it is not even possible to know the real nationality since the most of people don't have documents).

The hotspots are structures that are not expected nor legitimated by any European law or national law, but they anyway constitute a procedure to select migrants from asylum seekers and economic migrants. Every migrant rescued in the sea has the right to have all the necessary information and to submit a request for asylum. So hotspots recall some violations of the Italian sentence, like the violation of collective refoulement operations, and the violation of the Italian Constitution.

The number of migrants crossing the sea increased not only in the central Mediterranean but also in the east, between Turkey and Greece. So the 18<sup>th</sup> of March 2016, the European Union and Turkey adopted a declaration aiming to stop irregular migration from Turkey to Greece. The declaration had effective though few consequences. People started to be rejected to Turkey; however the declaration again has no legal basis, in fact it was the result of an informal meeting between European Council members, which have no legislative power; if it is considered to be an international agreement, it therefore violate article 218 of the TFEU and the Parliament's prerogatives. Moreover, the EU-Turkey declaration and the readmission of foreigners to Turkey, assumes Turkey to be a "safe country". However there are many points which demonstrate that Turkey cannot be considered as such, and this is confirmed by the recent events in the country.

Despite these observations, the European decision-making continues with externalisation, for example, the new Italian proposal “Migration Compact”. Migration compact proposals are mainly addressed to the conclusion of agreements with third states, hoping for more agreements like the one with Turkey, but with African countries.

Many NGOs have condemned this trend towards externalisation, which moves the responsibility for migration management on African countries, to the detriment of human rights, and refugee rights. It has also been underlined that these kind of agreement are often subject to blackmail, where EU states can exchange development aid for the implementation of the agreement.

There is therefore an alarming restriction of the recognition of the right to asylum in Europe; the EU law is being used in an always more restrictive way and it is often violated, together with the international law. The European Union should ask itself where and when is the limit to these violations, and what this attitude will bring, on the basis of its founding principles of democracy, the rule of law and solidarity.



## INTRODUZIONE

*La vera domanda che ci pone la crisi dei migranti non è chi sono i migranti e da dove vengono, bensì chi sono gli europei e dove stanno andando.*

*Wael Farouq*

*Docente di lingua e letteratura araba*

*Università Cattolica di Milano*

Lo scopo di questo lavoro è proprio quello di mettere in luce dove stanno andando gli europei e la trasformazione che circa dalla fine degli anni novanta ha progressivamente subito il diritto d'asilo, in particolare nell'Unione Europea; una trasformazione che sta andando ad "esternalizzare" sempre di più il diritto d'asilo, sta andando cioè a spostare i confini europei verso l'esterno, trasferendo il controllo delle migrazioni e dei confini ai paesi terzi di origine e di transito, costruendo campi in cui circoscrivere i richiedenti asilo ed erigendo barriere.

I nuovi movimenti migratori verso l'Europa, conseguenza delle Primavere Arabe del 2011, del fondamentalismo islamico dell'ISIS e della guerra in Siria, hanno reso questo tema più evidente, tuttavia, la tendenza dell'Unione Europea ad esternalizzare le politiche di asilo e le restrizioni all'accesso all'asilo sono già presenti in Europa a partire dalla fine degli anni'90, cioè da quando le materie dell'asilo e della gestione dei confini sono diventate competenza dell'Unione Europea.

Per capire l'evoluzione di questa esternalizzazione nelle politiche dell'Unione, per prima cosa si è cercato di inquadrare il diritto d'asilo non solo nell'ordinamento internazionale, ma anche all'interno del diritto dell'Unione Europea; un diritto che si muove tra vincoli europei e internazionali, e la volontà dei singoli Stati membri, i quali sono reticenti, quando si parla di immigrazione, a cedere parte della loro sovranità all'Unione.

Un secondo aspetto su cui ci si è concentrati è quello degli accordi bilaterali, l'esternalizzazione, infatti, avviene spesso tramite questi accordi tra Stati membri e Stati terzi (paesi di origine o di transito degli emigrati) che prevedono clausole sulla riammissione degli immigrati; queste clausole tuttavia sono spesso informali, accordate in conversazioni private o intese tecniche e memorandum of understanding, e sono quindi poco esposte al controllo della società civile e delle organizzazioni per la protezione dei diritti umani.

Gli accordi bilaterali, che si estendono anche ad accordi tra l'Unione stessa e gli stati terzi, violano spesso i diritti umani e il diritto internazionale, com'è bene evidente dal caso Hirsi, per il quale l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel 2009 per violazione di diversi articoli della corrispondente Convenzione europea. Infatti, non è raro che questo tipo di accordi vengano stipulati con paesi, la cui mancanza di diritti umani, o di qualsiasi garanzia di tutela per i richiedenti asilo (per quanto riguarda i paesi di transito) sia uno dei motivi di fuga.

Le condanne delle Corti e delle organizzazioni internazionali, tuttavia, non hanno fermato la corsa europea all'esternalizzazione, che proprio negli ultimi anni, tra incontri e vertici, soprattutto con i paesi africani, sta cercando di rafforzare ulteriormente la cooperazione con i suddetti stati per controllare al meglio l'immigrazione, a scapito degli aiuti allo sviluppo e usando spesso una sorta di ricatto che condiziona i finanziamenti europei al controllo delle emigrazioni da parte dei paesi terzi. L'ultima parte di questo lavoro sarà quindi dedicata a descrivere

gli sviluppi più recenti, partendo dall'Agenda europea sulle migrazioni, che prevede l'istituzione dei cosiddetti "hotspot", una nuova forma di centri di prima accoglienza localizzati nei maggiori punti di sbarco in Grecia e in Italia, che tuttavia non è legittimata da alcuna norma con valenza giuridica.

Si analizzerà quindi il nuovo accordo tra Unione Europea e Turchia per il rimpatrio, verso il paese mediorientale, degli immigrati irregolari giunti in Grecia passando dal territorio turco ed anche per uno scambio di cittadini siriani, ciò che sembra essere quasi una tratta di esseri umani. Si noterà come l'accordo sia entrato in vigore violando la procedura europea per la stipulazione dei trattati con paesi terzi, le prerogative del Parlamento e violando la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e si esporrà il pericolo nel considerare la Turchia un "paese sicuro".

Infine, verrà menzionata la nuova proposta della Commissione Europea presentata dal Primo Ministro italiano Matteo Renzi, il cosiddetto "Migration Compact", un piano comune per affrontare la "crisi migratoria" che ha ancora come capisaldi la cooperazione con i paesi terzi, riproponendo uno scambio con i paesi africani, essenzialmente tra finanziamenti europei e maggiori controlli sulle emigrazioni che partono dall'Africa da parte dei paesi terzi.

Lo scopo di questo lavoro è quindi quello di mettere in evidenza il fenomeno, poco discusso, dell'esternalizzazione e di dimostrare come questo non sia un fenomeno così recente nelle politiche dell'Unione Europea; ma più recente è invece la deroga alle norme del diritto (internazionale, europeo e nazionale) quando si tratta di prendere decisioni sui richiedenti asilo; decisioni informali e senza base giuridica e che quindi spesso violano i diritti dei richiedenti protezione internazionale impunemente; decisioni giustificate dall'acclamata emergenza, che richiede azioni forti e immediate per bloccare a qualunque costo il pericolo immigrazione, anche a costo di derogare ai

principi fondatori dell'Unione Europea, tra i quali la solidarietà, la democrazia e lo Stato di diritto<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'articolo 2 del TUE dichiara infatti che "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

# I

## IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

### 1.1. L'introduzione del diritto d'asilo nell'ordinamento internazionale moderno

#### 1.1.1. Il diritto d'asilo come diritto d'asilo *derogatorio*

Il diritto a trovare riparo e protezione in un altro paese diverso da quello di origine ha radici antichissime e l'invenzione concettuale di quello che noi oggi chiamiamo diritto d'asilo è il risultato di anni di storia di elaborazione dottrinale e ideologica (Valluy, 2009). E' da questa elaborazione dottrinale che nasce, dopo la Seconda guerra mondiale e l'inizio della Guerra fredda, il diritto d'asilo come "diritto d'asilo derogatorio", cioè indirizzato a mantenere la sovranità degli Stati, in contrasto ad un'altra dottrina ipotizzata, quella del "diritto d'asilo assiologico" che invece favoriva la libertà di circolazione e quindi gli interessi degli esiliati (Valluy, 2009). Jerome Valluy, nel suo testo "Rejet des exilés" descrive queste due differenti modalità di pensare il diritto d'asilo, che trovo siano importanti per l'analisi di quest'ultimo e per capire come sia percepito il diritto d'asilo moderno.

I paesi liberali, sia in Europa che in America, davanti al bisogno di protezione degli ebrei durante la Seconda Guerra mondiale avevano chiuso gli occhi e le porte; Valluy afferma che è dal loro senso di colpa che si possono spiegare i principi fondatori del diritto d'asilo moderno ai suoi albori: la libertà di circolazione per trovare asilo. Questi due

principi li troviamo così, per la prima, volta nell'ordinamento internazionale moderno nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 che introduce il diritto di libera circolazione all'art. 13.1 e 13.2 affermando che: "ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato" e "ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese".

Subito dopo, l'articolo 14 dichiara: "Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni". Quest'ordine non è casuale, infatti, si può dedurre che la libertà di circolazione era una condizione indispensabile affinché il diritto d'asilo potesse essere messo in pratica. Nasce qui, quindi, l'aporia evidenziata da Valluy che da origine alle due differenti percezioni dell'asilo. Una vede il diritto d'asilo come indissociabile dalla libertà di circolazione e quindi una filosofia che conduce il diritto d'asilo a riempire le funzioni di sostegno morale, politico e sociale alle vittime di persecuzione; questo è il diritto d'asilo *assiologico*. La seconda è una filosofia del diritto d'asilo concepito come una deroga alla chiusura delle frontiere cioè come un concetto antinomico alla libertà di circolazione, per questo definito diritto d'asilo *derogatorio*.

Non è difficile indovinare quale tra le due filosofie abbia avuto la meglio; infatti, già nel 1967, la Dichiarazione sull'asilo territoriale delle Nazioni Unite definiva l'asilo come un diritto concesso dallo Stato al quale veniva richiesta protezione "in the exercise of its sovereignty", cioè, "it shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum" (Lenzerini, 2011). Il diritto viene inteso quindi non come un diritto soggettivo del richiedente asilo, ma come un diritto dello Stato a offrirgli rifugio.

Il concetto di diritto derogatorio, evidenzia Valluy, contiene anch'esso una contraddizione interna, cioè quella di non poter essere effettivo senza la possibilità di accesso relativamente libera ai territori in cui ci si vuole rifugiare; infatti il diritto d'asilo derogatorio si può esercitare

solo a beneficio delle persone che sono già entrate sul territorio-rifugio poiché l'esame preliminare al superamento della frontiera non è realizzato all'esterno del territorio stesso, ma all'interno. Tuttavia, è verso questa direzione "esterna" che stanno andando le politiche di esternalizzazione dell'asilo di cui parleremo.<sup>2</sup>

### **1.1.2. La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati**

Tre anni più tardi l'enunciazione del diritto d'asilo come diritto umano fondamentale, quest'ultimo venne regolato sul piano internazionale tramite la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, il 28 luglio 1951, e con la sua successiva modifica attraverso il Protocollo di New York del 1967. I due documenti danno per la prima volta una definizione universale del termine "rifugiato".

Come affermato in precedenza, la prima definizione di rifugiato mirava a definire gli stranieri o apolidi che erano fuggiti dal loro paese durante la Seconda Guerra mondiale e, in seguito, coloro che fuggivano dalla Guerra Fredda; per questo motivo, l'idea iniziale di rifugiato era legata al timore di 'persecuzione individuale' e aveva inoltre due limiti: un limite temporale, che limitava alla data del 1° gennaio 1951 gli avvenimenti che potevano essere causa di timore di persecuzione; e un limite geografico, che lasciava agli Stati la facoltà di decidere se "gli avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951" siano da intendersi "in Europa" o "in Europa o altrove". Il primo limite venne eliminato con il Protocollo di New York, mentre il secondo è ancora in vigore per alcuni Stati (Ferrari, 2004).

L'art. 1, lett. A, n. 2, come modificata dal Protocollo, dichiara rifugiato chi "temendo a ragione di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui

---

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul diritto d'asilo derogatorio e assiologico vedi: Jérôme Valluy, *Rejet des exilés*.

possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di residenza abituale in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi". La definizione di rifugiato che dà la Convenzione è piuttosto generica; l'articolo non dà nessuna indicazione riguardo all'oggettività del timore, e non dà nessuna definizione giuridica di persecuzione; i motivi di persecuzione riportati nella Convenzione presentano anzi più un carattere collettivo, contraddicendo l'idea di specificità individuale del timore di persecuzione, legata nel testo della Convenzione non a una collettività ma a una persona; essa, infatti, non era stata concepita per far fronte agli esodi di massa (Valluy, 2009)

La vaghezza della definizione, conseguenza della natura diplomatica del diritto d'asilo, rende così impossibile un oggettivo criterio di esame delle domande (Valluy, 2009).

La Convenzione di Ginevra sui rifugiati è una componente del diritto *dell'asilo*; è un trattato la cui ratifica esorta gli Stati segnatari a inserire nel loro sistema giuridico nazionale il riconoscimento del diritto d'asilo (Valluy, 2009). Da qui, la nascita di una serie di organismi, tra i quali l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR o, in sigla inglese, UNHCR), che dovrebbe monitorare l'applicazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti. Questi organismi istituzionalizzano il diritto d'asilo in una serie di norme, di giudici e tecnocrati col compito di giudicare le domande di asilo. Si perderà così l'idea iniziale del diritto d'asilo come inscindibile dalla libertà di circolazione per far prevalere il diritto d'asilo derogatorio fondato sulla sovranità degli Stati, sulle frontiere, e lasciando appunto agli Stati la facoltà di decidere se derogarvi per permettere agli esiliati di trovare rifugio (Valluy, 2009). E' così che le politiche d'asilo nazionali cambiano da un periodo storico a un altro, e da un governo a un altro.

La Convenzione introduce però un importante principio, che verrà ripreso nelle questioni odierne in materia di respingimenti, ovvero il

principio di non-refoulement. L'art. 33, par.1 della Convenzione di Ginevra stabilisce infatti che "Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche". Questo principio è molto importante perché da esso si ricava il diritto per cui una persona debba almeno vedersi valutata la domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato e quindi debba entrare nel territorio in cui desidera chiedere protezione; i respingimenti, che come vedremo non saranno rari negli anni a venire, violano dunque l'articolo 33 par. 1 (Focarelli, 2012).

## **1.2. Il diritto d'asilo nell'ordinamento europeo**

Per analizzare il transito delle politiche europee verso una progressiva esternalizzazione, è utile conoscere il funzionamento delle istituzioni europee, il loro ruolo, come il diritto d'asilo è inquadrato nelle norme europee e come queste si sono sviluppate. Segue, per questa ragione, un breve excursus che tuttavia non ha la pretesa di descrivere in modo esaustivo il processo di integrazione europea, le sue istituzioni e le sue norme, ma vuole piuttosto descriverne il quadro generale per la comprensione del diritto d'asilo nell'Unione Europea. Allo stesso modo, le caratteristiche prese in considerazione, dei Trattati su cui ci si soffermerà, saranno solo una minima parte, ovvero le caratteristiche e i cambiamenti che, ad avviso di chi scrive, sono più rilevanti per la comprensione del tema trattato in questo lavoro.

### **1.2.1 Breve introduzione allo sviluppo dell'Unione Europea**

L'Unione Europea, come ormai noto, vede le sue prime origini nel 1951 con l'istituzione, sotto proposta del Primo Ministro francese Schuman, della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA), a cui fecero

seguito, con i Trattati di Roma del 1957, la Comunità economica europea (CEE, nominata successivamente CE) e la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM).

Il processo di integrazione europea è stato in continuo sviluppo tanto che da un iniziale proposta di mercato comune, si è arrivati alla libera circolazione di merci, persone e capitali. Fu il 14 giugno 1985 che venne firmato l'accordo di Schengen con il quale si completa la libera circolazione delle persone, ma eliminando i confini interni della Comunità europea, l'obiettivo futuro diventerà quello di rafforzare i confini esterni. L'accordo Schengen fu poi inserito in allegato al Trattato CE, al Titolo IV della Parte III del Trattato, denominato "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" (Calamia e Vigiak, 2015).

La prima importante modifica al quadro comunitario si ha col Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, detto anche Trattato sull'Unione Europea (TUE), il cui articolo 1 afferma che "con il presente trattato, le alte parti contraenti istituiscono tra loro l'Unione Europea [...] alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per seguire i loro obiettivi comuni. [...]"; con il Trattato di Maastricht "l'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea". Con la nascita dell'Unione, a CECA, CEE ed EURATOM, che costituiscono il "primo pilastro", si aggiungono due materie: "Politica Estera e di Sicurezza Comune" (PESC) e "Giustizia ed Affari Interni", GAI, (denominato, in seguito al Trattato di Amsterdam, "Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale"), rispettivamente il "secondo" e il "terzo" pilastro<sup>3</sup>. Il primo pilastro comprendeva le materie su cui gli Stati esercitano la loro sovranità attraverso le istituzioni comunitarie, con il processo del cosiddetto "metodo comunitario"; mentre, per quanto riguarda gli ultimi due pilastri, gli Stati membri avrebbero mantenuto la loro sovranità in materia, integrando anche gli obiettivi comunitari ("metodo

---

<sup>3</sup> Regolati rispettivamente al Titolo V e Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea.

intergovernativo”).

Tra le altre modifiche introdotte da Maastricht, il Trattato CEE, che rappresenta il Primo pilastro, perde la sua connotazione prettamente economica, trasformandosi in Trattato CE; viene instaurata l’Unione economica e monetaria che dieci anni più tardi darà vita alla moneta unica; viene introdotto il “principio di sussidiarietà” (su cui ritorneremo quando si parlerà dei regolamenti Dublino, in tema di asilo); e infine si allargano le funzioni e il ruolo del Parlamento europeo (Calamia e Vigiak, 2015).

Come già accennato, con il Trattato di Amsterdam del 1999, il terzo pilastro, “Giustizia e Affari Interni” cambiò il nome in “Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”, questo perché con esso, gli Stati membri si impegnavano a cooperare contro criminalità organizzata, terrorismo, traffico di droga e armi, tratta di esseri umani, reati contro minori, ecc., mentre alcune materie vennero inserite all’interno del Trattato CE, ovvero all’interno del Primo pilastro e vennero quindi “comunitarizzate”. Una delle politiche comunitarizzate fu proprio la politica dell’asilo, dei visti, dell’immigrazione e altre politiche inerenti alla libera circolazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile (D’Agostini e De Santis, 1999). Le misure in materia di asilo, le misure applicabili a rifugiati e sfollati, quelle in materia di politica di immigrazione, compreso il rimpatrio degli irregolari, o quelle relative al soggiorno dei cittadini di Paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui risiedono legalmente ora non sono più di esclusiva competenza nazionale ma sono a competenza “mista” tra Unione e Stati membri. E’ consentito infatti il mantenimento o l’adozione di disposizioni nazionali, in particolare, un Protocollo allegato al Trattato CE, all’articolo 62 n. 2 prevede la competenza nazionale per quanto riguarda il controllo delle frontiere e dichiara infatti che le misure di controllo “non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto comunitario e gli altri accordi internazionali pertinenti”. Questo avrà come

conseguenza la stipulazione di accordi di riammissione tra Stati membri e Paesi terzi, di cui parleremo (Nascimbene, 2001).

Altra novità introdotta fu la possibilità per gli Stati dell'Unione di organizzare una cooperazione più approfondita in particolari settori politici interessati, tramite le istituzioni e le procedure europee, la cosiddetta "cooperazione rafforzata".

Inoltre, dal punto di vista delle istituzioni, il Trattato aumenta le ipotesi in cui il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata e non all'unanimità.

Infine, anche in prospettiva del progressivo ampliamento dell'Unione a nuovi Stati e del conseguente rischio di un cambiamento delle forme di governo in questi ultimi, il Trattato aveva introdotto un procedimento che sanzionava gli Stati membri in caso di "violazione grave e persistente dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e rispetto dello stato di diritto"(Calamia e Vigiak, 2015, pp. 19-20).

Pochi anni più tardi cominciò a farsi avanti l'idea di una "Costituzione europea", che avrebbe comportato l'abrogazione del TUE e del TCE. Questo progetto tuttavia non andò a buon fine a causa dei referendum contrari di Francia e Paesi Bassi e, dal suo fallimento, si sentì la necessità, secondo il Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007, di "rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna" (Consiglio dell'Unione Europea, 2007, p.15). Fu così che il 18-19 ottobre 2007, al Consiglio europeo informale di Lussemburgo, venne approvato il "Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea ed il Trattato che istituisce la Comunità europea", altrimenti detto Trattato di Lisbona.

Uno dei punti più importanti tra quelli che rallentarono la ratifica di tutti gli Stati al Trattato, riguardava la Germania; essa, infatti, dovette aspettare la pronuncia della Suprema Corte, la quale doveva valutare la compatibilità del Trattato con la Costituzione. La questione problematica era l'insufficiente partecipazione degli organi legislativi

tedeschi al processo decisionale dell'Unione (Calamia e Vigiak, 2015). Il problema della democraticità delle istituzioni europee sussiste ancora oggi e si presenterà anche nelle questioni riguardanti l'asilo, tra cui, recentemente, nell'accordo UE-Turchia.

Il Trattato di Lisbona modifica i vecchi Trattati, il TCE diventa infatti il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e il TUE subisce delle modifiche e viene così denominato Nuovo Trattato dell'Unione Europea (NTUE). Essi sono il fondamento dell'Unione e, come enunciato in entrambi, hanno lo stesso valore giuridico; la differenza sta nelle loro diverse funzioni, dovendo il TFUE definire competenze, modalità e limiti dell'Unione e andando quindi a integrare il NTUE (Calamia e Vigiak, 2015).

E' importante sottolineare che le modifiche introdotte eliminano la struttura a tre pilastri e ribadiscono la personalità giuridica dell'Unione, che le permetterà un maggior riconoscimento da parte di Paesi terzi e organizzazioni internazionali. Dal punto di vista istituzionale, il Consiglio europeo viene inserito tra le istituzioni dell'Unione, alla quale viene assegnato un Presidente; viene introdotto l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che svolgerà il ruolo di Ministro degli esteri dell'Unione mentre, per quanto riguarda la modalità di voto del Consiglio, si adottò un sistema a doppia maggioranza a partire dal 1° novembre 2014; per l'adozione degli atti era quindi necessaria l'approvazione del 55% dei membri del Consiglio (con un minimo di 15) rappresentanti almeno il 65% della popolazione dell'UE (Calamia e Vigiak, 2015).

Tra gli articoli di nostro interesse relativi al NTUE, menzioniamo l'art.6 in cui si stabilisce che "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati". Riconoscendo alla Carta il medesimo valore giuridico dei Trattati le si attribuisce perciò valore vincolante e lo sarà quindi anche l'articolo 18 della medesima che afferma che "il

diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [..]”.

Sempre all'interno del NTUE, ai parlamenti nazionali vengono attribuiti tre compiti: di verifica del principio di sussidiarietà, di controllo dei propri governi nazionali e di potenziale intervento nelle fasi preliminari della legislazione dell'UE.

Infine, all'interno del Titolo V, dedicato alle “disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune”, l'articolo 26 enuncia i principi promossi dall'Unione sulla scena internazionale, tra i quali il “rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”, aggiungendo che essa “promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite”.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea contiene le disposizioni più dettagliate, in particolare “organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità di esercizio delle sue competenze”<sup>4</sup>.

E' all'interno del TFUE che troviamo disposizioni sul diritto d'asilo; il Titolo V, denominato “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” andava infatti a sostituire la sezione che nel TUE riguardava “visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”. Menzioniamo quindi l'articolo 67.2 in cui l'Unione “garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi.”. Il Capo 1 fa anche

---

<sup>4</sup> Art. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)

riferimento al coordinamento tra forze di polizia, autorità giudiziarie e altre autorità competenti (art. 67.3).

Di grande importanza sono gli articoli presenti all'interno del Capo 2 sulle "politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione". L'articolo 78.1 afferma che "l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 21 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti". Introduce quindi l'aspirazione di una politica comune, i quali meccanismi, come affermato nel secondo paragrafo, devono essere adottati da Parlamento europeo e Consiglio tramite un procedura legislativa ordinaria. Le misure relative a un sistema europeo comune di asilo comprendono la definizione di uno status uniforme in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea (che riprenderemo alla fine di questo capitolo); procedure per l'ottenimento o la perdita dei suddetti status, criteri per determinare lo Stato competente per l'esame delle domande (i cosiddetti regolamenti Dublino), norme sulle condizioni di accoglienza e infine, di particolare interesse il "partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea"<sup>5</sup>. Sempre l'articolo 78, al comma 3 prevede che "qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo". Per quanto riguarda gli organi competenti alla pianificazione politica e

---

<sup>5</sup> Art. 78 comma 2 del TFUE

legislativa dell'asilo, l'articolo 68 TFUE ne attribuisce l'onere al Consiglio europeo; ma le proposte legislative devono provenire dalla Commissione. Gli atti verranno poi emanati con procedura legislativa ordinaria, caratterizzata dalla duplice partecipazione di Parlamento e Consiglio (Morandi e Bonetti, 2012). A questo proposito, aggiungiamo come ultime, alcune disposizioni istituzionali previste dal Trattato di Lisbona. Viene, infatti, dato più spazio di azione al Parlamento europeo e la procedura di "codecisione" tra Parlamento e Consiglio diventa la regola per adottare gli atti; inoltre, per quel che riguarda il Consiglio, le decisioni a maggioranza qualificata vanno a includere più aree di intervento, tra le quali, l'immigrazione.

E' importante, quindi, conoscere le Istituzioni dell'Unione e quali siano le loro funzioni per comprendere a fondo la trasformazione che quest'ultima sta vivendo e che è evidente soprattutto nelle decisioni prese in materia di politiche d'asilo e del loro slancio verso una progressiva esternalizzazione.

In seguito verrà proposta una breve spiegazione delle principali istituzioni europee.

### **1.2.2. Il quadro istituzionale dell'UE**

Al momento, le istituzioni europee, così come modificate dal Trattato di Lisbona, sono le seguenti: il Parlamento europeo; il Consiglio europeo; il Consiglio; la Commissione europea; la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei Conti. Esse collaborano fra di loro ma possiedono in modo distinto il potere legislativo, esecutivo e giudiziario attraverso procedure che spesso coinvolgono più istituzioni.

Il Consiglio europeo ha il ruolo di orientare le politiche generali dell'Unione e definirne le priorità; è composto dai Capi di Stato o di governo dei paesi membri, assistiti dai relativi Ministri degli Esteri, dal Presidente della Commissione e dal Presidente del Consiglio europeo. E'

importante sottolineare che il Consiglio europeo non ha poteri e non adotta atti legislativi ma può adottare delle “decisioni” o invitare la Commissione a formulare delle proposte in merito a questioni di rilievo. L’art. 22 del NTUE prevede che il Consiglio emetta le suddette decisioni in materia di azione esterna dell’Unione e di politica estera e di sicurezza comune. Esso si riunisce almeno due volte a semestre su convocazione del Presidente, con possibili incontri straordinari. La natura giuridica del Consiglio non è tuttavia chiaramente definita, infatti esso svolge funzioni diverse, talvolta svolgendo funzioni di indirizzo politico, altre volte di “politica attiva”. E’ in sostanza una riunione di organi degli Stati membri (Calamia e Vigiak, 2015).

Il Consiglio, secondo l’art. 16 del NTUE, esercita la funzione legislativa e di bilancio; “è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto”. E’ l’organo a cui vengono conferite le funzioni più importanti e il potere legislativo, specialmente dopo il Trattato di Lisbona, è condiviso con il Parlamento europeo. Il Consiglio, come descrive sempre l’articolo 16, si riunisce in varie formazioni, la cui coerenza dei lavori viene controllata dal Consiglio “Affari generali”, mentre la formazione “Affari esteri” decide riguardo l’azione esterna dell’Unione e ne assicura la coerenza. Esso adotta, generalmente su proposta della Commissione, la maggior parte delle leggi dell’UE; in aggiunta, oltre all’approvazione del bilancio e all’attuazione, insieme al Consiglio europeo, della politica estera e di sicurezza comune, esso conclude gli accordi tra l’Unione europea e paesi terzi o organizzazioni internazionali.

La Commissione è un istituzione politicamente indipendente, ovvero, secondo quanto dispone l’articolo 17 del NTUE, i suoi membri “sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza”. Non devono quindi essere influenzati né rappresentare gli interessi di alcun governo. Essa è composta da un collegio di commissari, uno per

ciascuno Stato membro, a cui si aggiungono il Presidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il quale svolge anche il ruolo di vicepresidente e quello di mandatario del Consiglio (Calamia e Vigiak, 2015).

La funzione della Commissione è quella esecutiva, in particolare essa propone leggi e accordi sulle politiche e promuove l'interesse generale dell'Unione; da organo indipendente, vigila gli Stati e le istituzioni dell'Unione nell'applicazione dei Trattati, sotto il controllo della Corte di Giustizia dell'Unione. Essa rappresenta l'Unione all'estero, esclusi i casi di Politica estera e di sicurezza comune il cui rappresentante è l'Alto rappresentante dell'Unione. Per quanto concerne la proposta di atti legislativi, essi possono essere adottati, solo su proposta della Commissione, salvo i casi in cui i Trattati prevedono diversamente.

Inoltre, nei casi di atti che richiedono condizioni uniformi per la loro attuazione, alla Commissione possono essere attribuiti poteri di esecuzione, il cui esercizio è sottoposto al controllo degli Stati membri.

Il Parlamento europeo, come accennato, esercita insieme al Consiglio la funzione legislativa e di bilancio. Ha inoltre la funzione di controllo politico, in particolare nei confronti della Commissione, di cui ne elegge il Presidente, ne approva i membri e verso cui ha potere di censura dell'operato. Ha un potere di controllo, che esercita attraverso "interrogazioni" e "commissioni d'inchiesta" rivolte alle istituzioni. Il Parlamento è composto dai "rappresentanti dei cittadini dell'Unione" (art.14 NTUE) che vengono eletti a suffragio universale, diretto e libero ogni cinque anni. Oggi, gli eurodeputati sono 750 più il Presidente e sono eletti con sistema proporzionale digressivo<sup>6</sup>, con un massimo di sei deputati per Stato membro, i quali sono divisi in partiti politici. I lavori del parlamento avvengono nell'ambito dell'assemblea plenaria, le cui sessioni preparatorie sono organizzate in seno a 20 commissioni

---

<sup>6</sup> Ovvero, il numero di Parlamentari assegnati a ciascuno Stato membro non è direttamente proporzionato al numero di cittadini di tali Stati, ma al ridursi della popolazione, il criterio proporzionale diventa meno decisivo.

parlamentari. Le decisioni del Parlamento sono generalmente adottate a maggioranza semplice e in presenza di almeno un terzo dei membri, salvo casi previsti dai Trattati che prevedono la maggioranza qualificata. Citiamo infine la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), il cui ruolo è stato anch'esso modificato dal Trattato di Lisbona; la funzione che il NTUE dà alla Corte è quella di assicurare che il diritto dell'Unione rispetti l'interpretazione dei Trattati e la loro applicazione. La sua organizzazione e le sue funzioni sono indicate nel Titolo III del NTUE e nella Sezione 5 del TFUE.

Benché le istituzioni dell'Unione non siano esaurite, la breve descrizione riportata è sufficiente per l'analisi del diritto d'asilo. Ulteriori approfondimenti saranno inseriti, se necessari, nel corso del testo.

L'ordinamento giuridico dell'UE ha fondamento internazionale, i suoi Trattati istitutivi sono cioè dei trattati di diritto internazionale inseriti negli ordinamenti degli Stati dell'Unione. Per questo motivo, con i Trattati istitutivi, gli stati membri sono autorizzati dal diritto internazionale a derogare alle norme di diritto internazionale generale, fatta eccezione per le norme di natura cogente (*jus cogens*). Allo stesso tempo il diritto internazionale, che è alla base dei Trattati istitutivi, impone degli obblighi all'Unione e l'attuazione di atti che confliggano con questi obblighi comporterebbe un illecito internazionale; l'accertamento dell'illecito e, in caso positivo, il conseguente annullamento dell'atto, dovrebbero essere attuati dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea.

I Trattati istitutivi dell'UE rappresentano le fonti di diritto primario dell'Unione Europea, gli atti adottati dalle istituzioni sono invece fonti di diritto secondario, che si distinguono tra atti "vincolanti" e atti "non vincolanti". I principali atti previsti sono: i regolamenti, le direttive e le decisioni, che sono atti vincolanti, e le raccomandazioni, insieme ai pareri, formano gli atti non vincolanti.

Gli atti di diritto secondario, detti anche derivati, devono essere conformi ai Trattati e alle regole sulla loro applicazione; l'art 263 del TFUE prevede infatti che la Corte di giustizia dell'Unione effettui un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo. Al paragrafo due afferma inoltre che la Corte è tenuta a “pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione”.

Avendo quindi fatto un breve *excursus* sul funzionamento dell'Unione Europea e su come, nella sua integrazione si sono andate ad inserire e a modificare le tematiche dell'immigrazione e dell'asilo, le si può ora analizzare più da vicino.

### **1.2.3. I regolamenti di Dublino**

Abbiamo visto che gli articoli del Titolo V del TFUE, pur esprimendo in via generale i principi e gli obiettivi da raggiungere per creare un sistema europeo comune di asilo, non danno delle direttive comuni più specifiche, specialmente per quel che riguarda l'esame delle domande. Successivi regolamenti, decisioni e dichiarazioni cercheranno di mettere le pezze ad un sistema di asilo che, in seguito alle cosiddette emergenze, si è rivelato essere debole e con notevoli differenze tra i vari paesi dell'Unione.

Ciò che invece è uniforme è il meccanismo per la determinazione dello Stato responsabile per l'esame delle domande di asilo, regime regolato dalla Convenzione di Schengen e dalla Convenzione di Dublino del 1990, le cui disposizioni saranno poi enunciate nel c.d. regolamento “Dublino II”, seguito nel 2013 dall'omonimo regolamento “Dublino III”<sup>7</sup>. Questa incoerenza tra i gradi di integrazione delle politiche di asilo genera confusione e risulta problematica; infatti, stabilire quale Stato sia

---

<sup>7</sup> Rispettivamente i regolamenti n. 43/2003 e n. 604/2013.

responsabile di una domanda di asilo farebbe presupporre anche dei criteri di selezione uniformi in ogni stato; non essendo questo il caso al tempo di Dublino II, i richiedenti asilo tendevano a fare domanda in più Stati membri o transitando tra vari stati prima di presentare domanda, il cosiddetto “asylum shopping”. La prima risposta a questa tendenza, però, fu quella di rafforzare i sistemi di controllo per limitare i movimenti secondari tra gli Stati membri, inserendo il sistema di rilevamento delle impronte digitali, il cosiddetto Eurodac<sup>8</sup>. Solo dal 1999, con il Consiglio di Tampere, si cercò di provvedere all’armonizzazione dei sistemi di asilo nazionali, in modo da far risultare indifferente il paese in cui fare domanda di protezione e limitare quindi i movimenti secondari. Questo tentativo di armonizzazione venne avviato con il Sistema Comune Europeo di Asilo, che ha tuttora numerose lacune (Favilli, 2015).

Un problema del regolamento di Dublino III, così come dei precedenti, è il rischio di violare, nella sua applicazione, altre norme internazionali, dalla Convenzione di Ginevra alla Convenzione europea sui diritti umani. Infatti, il regolamento si basa sul “mutuo riconoscimento” o sulla cosiddetta presunzione di sicurezza tra gli Stati membri, ovvero sul presupposto che tutti gli Stati membri siano sicuri per i cittadini di Paesi terzi<sup>9</sup> e che le procedure per la valutazione delle domande rispettino i requisiti minimi previsti dalla normativa europea. Non è tuttavia scontato che tutti gli Stati membri rispettino le norme europee e internazionali per il trattamento dei richiedenti asilo. Un esempio è quello della Grecia, alcune delle cui procedure per il riconoscimento sono state ritenute incompatibili con la Convenzione di Ginevra e avendo peraltro respinto in Turchia alcune persone di nazionalità afgana e irachena che rischiavano, in Turchia, violazioni dei loro diritti umani. Lo stesso ACNUR nel 2014, così come nel 2008, aveva pubblicato

---

<sup>8</sup> Regolamento 2725/2000/CE, modificato con regolamento (UE) 603/2013.

<sup>9</sup> Il considerando n. 3 del regolamento Dublino III afferma che “ [...] gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi”.

un rapporto in cui raccomandava di non rimandare i richiedenti asilo in Grecia, rapporto che si estendeva anche ai trasferimenti effettuati in seno al regolamento Dublino (UNHCR, 2015a). Ma casi di respingimenti non sono mancati neanche in Italia e Spagna, che, essendo spesso i primi paesi di sbarco, sono anche quelli a cui viene più spesso attribuito l'onere di valutare le domande. È quindi evidente che il respingimento di uno straniero da uno Stato dell'Unione Europea ad un altro Stato membro deve essere valutato caso per caso, per evitare di respingere la persona in causa in uno Stato in cui potrebbe essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti e quindi violare l'art. 3 della Convenzione europea, oltre che il divieto di *non-refoulement* della Convenzione di Ginevra (Adinolfi, 2009, pp. 677-783).

Con il regolamento Dublino III, da una parte si presume la sicurezza degli ordinamenti europei, dall'altra ci si rende conto della necessità di un ordinamento comune a tutti gli Stati per rendere effettivo il mutuo riconoscimento. La Corte Europea, si è infatti trovata spesso a dover condannare diversi Stati membri per respingimenti in altri Stati membri che violavano la Convenzione europea. Un esempio è la sentenza *M.S.S c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, su cui si è espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo. I motivi del ricorso da parte del cittadino afgano erano la violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione europea da parte di entrambi gli Stati. La Corte europea si è espressa conferendo la responsabilità al Belgio per la violazione dell'articolo 3 poiché il trasferimento in Grecia comportava il rischio per il richiedente di essere espulso; mentre per la Grecia è stato giudicato violato solamente l'art. 13, per mancanza di "mezzi di ricorso effettivi contro il quasi certo provvedimento espulsivo" (Magi, 2011, p. 827). La Corte risparmia quindi la Grecia dalla violazione dell'art. 3 benché l'espulsione verso l'Afghanistan del richiedente, con il conseguente pericolo per la sua vita, sarebbe sicuramente avvenuta (Magi, 2011). Nonostante la tolleranza da parte della Corte nei confronti della Grecia, ciò che è importante, per quel che riguarda il regolamento Dublino, è

l'attribuzione della responsabilità, per violazione dell'art. 3, anche agli Stati membri che effettuano il respingimento verso un altro Stato membro. Infatti, si può sperare che la sentenza della Corte esorti non solo a più solidarietà tra gli Stati membri nella distribuzione degli oneri degli immigrati, ma anche un maggiore uso della clausola di salvaguardia inserita nell'art. 3, par. 2 del regolamento Dublino II, che lasciava comunque la possibilità a ciascuno Stato di esaminare la domanda d'asilo presentata. Sulle orme di questa sentenza, il regolamento Dublino III inserisce al Capoverso II, articolo 3, la seguente disposizione: *“ Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente”*<sup>10</sup>. L'art. 3, capo II del regolamento è comunque un'interpretazione limitata poiché parla di carenze sistemiche di un paese escludendo la possibilità che un singolo possa avere ragioni per temere la violazione dei suoi diritti umani che vadano al di là delle carenze sistemiche dello stesso (Favilli C., 2015, pp. 712-714). A parere della Corte, infatti, prima di ogni trasferimento, anche se verso uno Stato membro, gli Stati dovrebbero accertarsi della sicurezza della specifica persona nel paese in cui viene destinata per l'esame della domanda. Questo controllo tuttavia dovrebbe basarsi soprattutto su risultati di ricerche di organizzazioni non governative o inchieste

---

<sup>10</sup> «Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide - LexUriServ.do», consultato 16 luglio 2016, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>.

internazionali piuttosto che sulle informazioni fornite dallo Stato membro in questione. Inoltre, come previsto dall'art. 13 della Convenzione, ogni persona che si vede violato un diritto, in questo caso il trasferimento verso un paese non sicuro, può fare ricorso "davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

Oltre all'art. 3, il regolamento Dublino III non ha inserito entusiasmanti novità; una delle più importanti è comunque l'introduzione di una definizione più ampia del termine 'familiare', aspetto rilevante soprattutto per il ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati e quindi per stabilire lo Stato responsabile ad esaminare la domanda.

Il regolamento Dublino ha quindi ancora numerose lacune: non solo non è efficace in termini di numero di persone effettivamente identificate e eventualmente respinte, ma le procedure relative alla valutazione della domanda lasciano ancora ampio margine decisionale agli Stati, i quali, tra l'altro, continuano a respingere i richiedenti in altri Stati membri senza valutare l'ipotesi di una violazione dei loro diritti umani.

#### **1.2.4. Il Sistema Europeo Comune di Asilo**

Nonostante i risultati non siano tuttora esaurienti a regolare in modo uniforme il diritto d'asilo nell'Unione Europea, fin dall'inizio degli anni '90 si cercò di stabilire delle linee guida comuni in materia di immigrazione. Il punto di svolta fondamentale fu il Consiglio Europeo straordinario di Tampere del 15 e 16 Ottobre 1999, sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea. Le conclusioni del Consiglio esprimono l'intenzione di istituire una politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione, basata sull'applicazione della Convenzione di Ginevra, mantenendo quindi il principio di non refoulement. Non a caso questo sistema viene introdotto dopo la Convenzione di Schengen, poiché una volta eliminate le frontiere interne, era necessario rafforzare il controllo di quelle esterne (Adinolfi,

2009, p. 670).

Le conclusioni del Consiglio prevedevano che la politica comune fosse realizzata in due fasi:

1. l'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri sulla base di norme minime comuni;
2. la realizzazione di standard minimi di protezione, maggiore equità nel sistema di protezione dei rifugiati all'interno dell'UE e un maggiore grado di solidarietà tra gli Stati membri (Brambilla e Morandi, 2015).

La prima fase si concluse con l'adozione dei regolamenti che introdussero l'EURODAC e i meccanismi di Dublino, e con le direttive che introdussero:

- norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo<sup>11</sup>;
- norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta<sup>12</sup>;
- norme minime per le procedure applicate agli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato<sup>13</sup>.

Le direttive erano, appunto, minime, e gli Stati membri riuscivano così a mantenere politiche diverse (Brambilla e Morandi, 2015).

La seconda fase ebbe inizio con il Programma dell'Aja del 2004 che introduce dieci priorità da sviluppare in cinque anni, fino al 2010. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, venne poi approvato il Programma di Stoccolma per il periodo 2010-2014, chiamato "Uno spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia al servizio dei cittadini", che porta a conclusione la fase due del Sistema comune europeo, modificando i regolamenti e le direttive precedenti<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Direttiva 2003/9/CE

<sup>12</sup> Direttiva 2004/83/CE

<sup>13</sup> Direttiva 2005/85/CE

<sup>14</sup> La direttiva 2003/9/CE è modificata con direttiva 2013/33/UE; la direttiva 2004/83/CE è modificata con direttiva 2011/95/UE; la direttiva 2005/85/CE è modificata con direttiva 2013/32/UE. Il regolamento(UE) n. 604/2013 (regolamento Dublino III) modifica il regolamento Dublino II, mentre il regolamento(UE) n. 603/2013 appone modifica al sistema EURODOC.

### **1.2.5. Le forme di protezione internazionale nell'Unione Europea.**

Le direttive comunitarie, pur essendo minime, hanno introdotto, in alcuni casi, delle tutele superiori rispetto a quelle di alcuni Stati e a quelle della Convenzione di Ginevra. Proprio nel contesto del sistema comune europeo si inserisce la direttiva 2001/55/CE che introduce le definizioni di 'protezione temporanea' e la direttiva 2004/83/CE sulle norme minime per l'attribuzione dello *status* di rifugiato e altre forme di protezione internazionale, che introduce la 'protezione sussidiaria'. Le suddette modalità di protezione sono introdotte per aumentare le tutele andando oltre la definizione di rifugiato della Convenzione, che è comunque ripresa nella direttiva 2004/83/CE (detta "direttiva qualifiche") per quanto riguarda l'attribuzione dello status di rifugiato. La direttiva, infatti, mirava a garantire un livello minimo di protezione uguale per tutti gli Stati membri, definendo rifugiato, all'art.2, lett. c), ogni "cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno".

Qualora il soggetto non soddisfi i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, quest'ultimo può usufruire della protezione sussidiaria. Viene definita persona ammissibile alla protezione sussidiaria ai sensi dell'art.2, lett. e) della suddetta direttiva chi "non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine o, nel caso di apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio

effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15 [„] e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese”. Una novità della direttiva è l'irrelevanza data al fatto che il rischio di danno grave sia sorto all'interno del paese di origine o dopo la sua partenza, in altro paese. Con danno grave, l'art. 15 considera: la condanna a morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante e la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

La protezione sussidiaria dovrebbe essere una forma di protezione inferiore allo status di rifugiato ma una protezione che si allarga a casi diversi dalla persecuzione individuale previsti dalla Convenzione di Ginevra. La protezione internazionale comprende quindi lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria. Tuttavia l'insieme di diritti e obblighi previsti dalla protezione internazionale è diverso a seconda dello status riconosciuto, un contenuto più ampio per lo status di rifugiato e più ristretto per la protezione sussidiaria.

Infine, se il richiedente non risponde neppure ai requisiti per la protezione sussidiaria, può usufruire della protezione regolata dalla direttiva 2001/55/CE, quella temporanea, definita una “procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione”. Questa direttiva permetteva al Consiglio europeo, in momenti in cui il numero delle persone richiedenti asilo in Europa cresceva esponenzialmente, di deliberare con misure straordinarie, in modo da garantire protezione, seppure temporanea, ai richiedenti; la

tutela in questo caso è di un anno con possibile rinnovo per un altro anno (Morandi e Bonetti, 2012).

Gli ordinamenti nazionali hanno creato a loro volta altri tipi di protezioni complementari, come la cosiddetta protezione umanitaria, che tuttavia solitamente prevedono un livello di protezione minore.

## II

### **LE TAPPE VERSO L'ESTERNALIZZAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI ASILO**

Dopo avere posto le basi per la comprensione dello sviluppo dell'integrazione europea, delle sue istituzioni e del suo diritto d'asilo, è ora opportuno spostarsi verso un'analisi più specifica, indirizzata a mettere in luce i momenti che hanno portato l'Unione ad orientarsi sempre di più verso politiche volte all'esternalizzazione dell'asilo. Ma cosa significa "esternalizzazione" dell'asilo?

Jerome Valluy descrive l'"esternalizzazione" come un'espressione di uso corrente tra gli studiosi dell'asilo e dell'immigrazione per definire un'idea politica, così come le politiche pubbliche che la mettono in opera. Questa idea politica è d'accordo con l'idea di dare asilo agli esiliati, ma non da "noi" (in questo caso, noi europei), preferibilmente lontano da noi, piuttosto in luoghi, come campi d'internamento, campi profughi o zone geografiche di raggruppamento, che gli esiliati non possano lasciare facilmente, in modo da rendere più difficile un eventuale tentativo di raggiungere l'Europa (Valluy, 2009).

L'esternalizzazione consiste nel blocco delle frontiere esterne dell'Unione, nel tentativo di impedire l'accesso ai territori "rifugio" agli esiliati prima ancora che essi possano presentare domanda di protezione internazionale, e a bloccarli eventualmente in campi detti "centri di smistamento" o "di accoglienza" o "zone di protezione speciale".

Allo stesso modo, Bigo e Guild, con esternalizzazione intendono quelle politiche che spostano il posto in cui i controlli hanno luogo: dal confine interno del paese in cui gli immigrati vogliono entrare a l'interno del loro paese di origine (Bigo e Guild, 2005), comprendendo quindi le pratiche di esternalizzazione dei controlli e di delega delle responsabilità del controllo dei migranti a stati terzi.

L'idea dell'esternalizzazione non è un'idea comparsa improvvisamente nel secondo millennio. Si inizia a sviluppare durante gli anni '90, ma è il risultato di decenni di politiche nazionali ed europee volte alla criminalizzazione dello straniero, misure volte a limitare l'immigrazione e i flussi di rifugiati nei territori della comunità europea e caratterizzati da un alto tasso di rifiuto delle domande di asilo, oltre a misure restrittive per quanto riguarda il permesso di soggiorno e ricongiungimenti familiari. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, le politiche nazionali restrittive nei confronti degli immigrati, giustificate spesso in nome della lotta all'illegalità, hanno subito l'effetto contrario e non hanno certamente limitato il numero delle partenze dai Paesi terzi. In Italia, per esempio, un rapporto Caritas del 2002 afferma che "Il monitoraggio degli ultimi anni indica che, a prescindere dalle coalizioni al governo, la pressione migratoria è stata costante come anche la vigilanza delle forze di polizia. Nel 2001 più di 40.000 sono stati respinti alle frontiere, e altri 34.000 sono stati espulsi con effettivo accompagnamento. Vi è poi un numero imprecisato di persone che sono sfuggite ai controlli e vivono in situazione irregolare, che gli studiosi stimano con grande prudenza tra il 25 e il 33% dei soggiornanti regolari" (Caritas, 2002). Il rapporto aggiunge inoltre, come ripreso anche da Basso e Perocco (2003), che: "l'irrigidimento dei criteri di ingresso ha incrementato i flussi per ricongiungimento familiare e di richiedenti asilo, ma anche questi due grandi canali di ingresso vengono caratterizzati da norme sempre più restrittive"; "le normative sull'immigrazione sono diventate più restrittive per gli accessi regolari" ma "accanto alla diminuzione dei flussi regolari, sono andati aumentando quelli irregolari che l'inasprimento delle pene non è valso a frenare" (Caritas, 2002).

Era quindi già prevedibile che, andando verso un'armonizzazione delle politiche europee, queste sarebbero andate nel senso di un rafforzamento dei confini esterni, grazie alla creazione, nel 1999, dell'Europol (Ufficio europeo di polizia) e nel 2004, di Frontex, l'agenzia

europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia, come a livello nazionale, queste politiche non hanno avuto successo e l'Unione Europea ha cercato nuove alternative per gestire le immigrazioni, tra le quali la cooperazione coi principali paesi di origine dell'immigrazione e coi paesi di transito. Le innovazioni quindi introdotte dall'Unione per quanto riguarda l'esternalizzazione delle politiche migratorie, sono la cooperazione con gli Stati terzi che spesso sfocia in una seconda novità, la previsione di campi di prigionia o di raggruppamento forzato. Questa cooperazione, come vedremo, prenderà spesso la forma di accordi bilaterali tra Unione e Stati terzi che, tra gli altri aspetti, prevedono spesso clausole di riammissione degli immigrati nel loro paese di origine o di transito. Vedremo come questi accordi transregionali si vanno tuttavia a sovrapporre con altri accordi bilaterali tra Stati membri e stati terzi che, per il loro carattere informale, si sottraggono all'"accountability" del diritto internazionale, della società civile e delle organizzazioni internazionali in difesa dei diritti umani.

## **2.1. Le tappe dell'esternalizzazione**

Già dagli inizi del 1990, la Commissione e il Consiglio europeo avevano iniziato a parlare dell'integrazione delle tematiche dell'immigrazione nella politica estera dell'UE. Questo bisogno era dovuto, in quegli anni, alla percepita inadeguatezza dei controlli ai confini domestici, per il timore di un flusso in entrata di immigrati provenienti dall'Europa centrale dopo il crollo del muro di Berlino, timore che restò vivo fino alla metà degli anni '90, in seguito alla guerra nella ex Jugoslavia.

Il conseguente senso di frustrazione e incertezza derivante da questi flussi portò facilmente alla politicizzazione del fenomeno, inserito nelle propagande politiche dei partiti che promettevano bloccare, o almeno restringere l'immigrazione (Boswell, 2003). L'immigrazione viene

dipinta come una minaccia alla sicurezza per i paesi di “accoglienza”, in quanto collegata alla criminalità organizzata, al terrorismo e al fondamentalismo islamico. Come concordano C. Boswell (2003) e altri studiosi, la natura del timore non era un effettivo aumento dei costi dell’immigrazione, sia in termini di crimini che in termini economici, ma piuttosto era la tendenza a indirizzare le preoccupazioni socioeconomiche e culturali nel problema dell’immigrazione. E i partiti politici trovarono nell’immigrazione un utile capro espiatorio a cui attribuire la maggior parte dei problemi nazionali.

Come accennato nel primo capitolo, con la creazione nel 1990 dello spazio Schengen, la libertà di circolazione interna si assocerà a una politica comune sull’immigrazione, che, tra le altre cose, dà vita al primo regolamento Dublino. La perdita dei controlli nazionali sui confini creò un bisogno percepito di misure di accompagnamento tra i paesi europei, non solo di cooperazione tra di loro per combattere i movimenti irregolari tra gli Stati Schengen, ma anche forme di cooperazione al fine di limitare i movimenti verso l’UE.

### **2.1.1. Dalla fine degli anni ‘80 al Trattato di Amsterdam**

Dalla fine degli anni ‘80, inizio anni ‘90, le politiche migratorie dell’Unione Europea aprono una fase che viene definita da Iside Gjergji (2016) la fase di “ideazione di un percorso comune”. In questa fase si ha un primo tentativo di creare una politica comune in materia di immigrazione e la Commissione svolgeva il ruolo di coordinamento di queste politiche, la cui strategia si basava su tre fronti: rafforzamenti dei controlli, maggiore integrazione delle politiche migratorie degli Stati membri e infine, per la prima volta, viene introdotto il concetto di cooperazione con i paesi terzi di origine delle emigrazioni. La cooperazione era concepita in termini più che altro securitari e di controllo delle frontiere, e non in termini di politiche a lungo termine per prevenire le emigrazioni.

Negli anni '90 iniziano infatti anche i primi accordi di riammissione con i paesi confinanti o vicini, per riammettere nel paese di origine i cittadini che avessero fatto ingresso in Europa irregolarmente; talvolta gli stati terzi accettavano di "riprendere" anche persone che, pur non essendo loro cittadine, erano entrate nel loro paese prima di valicare i confini europei. Già prima del Trattato di Amsterdam, erano iniziati dei partenariati tra l'Unione europea e i paesi vicini, ad esempio, nel 1995, la dichiarazione di Barcellona fonda il partenariato euro- mediterraneo, con lo scopo di rendere il Mediterraneo uno spazio comune di pace, stabilità e prosperità, attraverso il rafforzamento del dialogo politico e sulla sicurezza, la cooperazione economica e finanziaria, sociale e culturale. In seguito, con il Trattato di Amsterdam e la comunitarizzazione delle politiche su visti, asilo e immigrazione, viene anche introdotta, con un Protocollo allegato al Trattato CE, la competenza nazionale per quanto riguarda la conclusione di accordi con Paesi terzi in merito alle materie di attraversamento delle frontiere esterne.

Gli Stati europei stavano quindi già cercando di risolvere o almeno indirizzare il problema della gestione delle immigrazioni attraverso la cooperazione con i paesi di origine o di transito degli immigrati.

A livello dell'Unione, questo avvenne tramite una serie di Consigli europei, nelle cui conclusioni si invitava ad un'integrazione degli obiettivi sull'asilo e sull'immigrazione all'interno della politica estera dell'Unione. Con l'attuazione del Trattato di Amsterdam, con il quale le istituzioni europee avrebbero cominciato a legiferare sulle materie di immigrazione e asilo, si apre una nuova fase delle politiche europee sull'immigrazione, che sempre I. Gjergji definisce fase di "transizione verso una più forte cooperazione" in cui si iniziano a delineare i concetti e le strategie per una cooperazione con i paesi terzi al fine di allentare la "pressione migratoria".

Le conclusioni del Consiglio di Tampere del 1999, consiglio straordinario sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e

giustizia, invitano l'Unione ad un approccio generale al fenomeno della migrazione. Esso deve comprendere questioni legate alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi di origine; anche tramite il partenariato con i paesi terzi interessati (Council of the European Union, 1999). E' sempre nel 1999 che un piano europeo derivante da un'iniziativa del governo austriaco, prevede la creazione di campi in Albania e di misure di coinvolgimento del Marocco nella lotta antimigratoria (Valluy, 2009).

Nel tentativo di cercare forme di cooperazione per limitare i flussi migratori in entrata, sono emerse due strategie, evidenziate da Christina Boswell: da una parte si ha l'esternalizzazione degli strumenti di controllo coinvolgendo i paesi di partenza o di transito nel rafforzamento dei controlli di frontiere, nel combattere gli ingressi illegali e i trafficanti di esseri umani e nel riammettere i migranti irregolari. Dall'altra una politica preventiva: qui le politiche sono orientate a cambiare i fattori che inducono le persone a partire, quindi prevedono politiche di aiuto allo sviluppo, commercio, investimenti diretti esteri e strumenti di politica estera (Boswell, 2003). Due approcci molto differenti, tra i quali sembra che quello più probabile a prevalere sia l'approccio dell'esternalizzazione.

L'esternalizzazione dei controlli sembra avvenire anch'essa tramite due componenti: l'esportazione degli strumenti di controllo delle migrazioni nei paesi di partenza e di transito fuori dall'Unione, soprattutto attraverso la capacity building di sistemi di asilo e di gestione delle migrazioni nei paesi di transito; la seconda componente è l'avvio di una serie di misure per facilitare il rimpatrio dei richiedenti asilo e immigrati irregolari, prevalentemente attraverso accordi di riammissione con paesi terzi, con cui questi ultimi si impegnano a riammettere nel loro paese gli immigrati irregolari di loro nazionalità o che sono passati, per mezzo del loro territorio, nel territorio Schengen, o ancora, accordi che permettono all'Unione il rimpatrio di richiedenti asilo verso paesi "sicuri".

Già dagli anni '80, i ministri affari interni e giustizia, per aggirare i limiti delle normative interne e delle tutele a livello nazionale in materia di riduzione dell'immigrazione, avevano avviato forme di cooperazione transnazionale, che avevano una bassa probabilità di essere sottoposte all'intervento di Commissione europea, Parlamento o Corte di giustizia. Questa tendenza continuò anche dopo il Trattato di Maastricht, con il Comitato K4<sup>15</sup>, il quale si riuniva a porte chiuse senza la possibilità di partecipazione pubblica, in modo da ovviare alle possibili critiche o denunce delle ONG. E' facile immaginare che questo approccio di cooperazione transnazionale con Paesi terzi venne messo in atto anche nell'esportazione degli strumenti di controllo fuori dall'Europa e sulla scia degli orientamenti nazionali sempre più anti-immigrazione, Infatti, l'obiettivo dell'esternalizzazione era l'estensione dei controlli ai paesi di origine e di transito al di fuori dell'Europa e questa esternalizzazione dei metodi di gestione delle migrazioni veniva dai funzionari degli affari interni e giustizia (Boswell, 2003).

La seconda strategia profilatasi evidenziata dalla Boswell, nonché quella più ragionevole nel tentativo di usare la cooperazione come metodo per limitare i flussi in entrata, è quella degli approcci preventivi. La logica della prevenzione mirava ad eliminare, o almeno a ridurre, le cause alla radice delle emigrazioni dai paesi di origine che portano migliaia di persone a chiedere rifugio in UE; la cooperazione coi paesi terzi andava quindi, come accennato, nella direzione di un aumento delle politiche di aiuto allo sviluppo, investimenti diretti esteri, e interventi di politica estera.

La prima volta che si parlò di strategia preventiva in seno all'Unione fu nelle conclusioni del Consiglio di Edimburgo del 1992, in seguito sia al cambiamento del contesto internazionale con la fine della Guerra Fredda, sia per le critiche provenienti da più parti, degli approcci di

---

<sup>15</sup> Il Comitato prende il nome dall'articolo K4 del Trattato di Maastricht, che prevedeva l'istituzione di un Comitato di coordinamento per la fase preparatoria dei lavori del Consiglio sui temi del terzo pilastro.

esternalizzazione del controllo, che impedivano agli immigrati di chiedere protezione in UE. Il Consiglio elencava una serie di principi guida su cui si doveva basare l'approccio della Comunità e dei suoi Stati membri, tra cui: il mantenimento e il restauro della pace in modo da diminuire la pressione migratoria dovuta alle guerre e ai governi dittatoriali; aiuto e assistenza finalizzata a incoraggiare gli sfollati a restare nel primo luogo sicuro, il più vicino possibile alla loro casa; promuovere lo sviluppo economico dei paesi di emigrazione tramite la cooperazione economica etc.

L'idea degli approcci preventivi fu poi ripresa dalla Commissione europea che, in una Comunicazione al Consiglio, nel 1994, espose l'idea di una 'politica globale in materia di immigrazione'; è interessante notare le tre posizioni su cui tale approccio si basava che erano: un'azione per far fronte alla pressione migratoria attraverso la cooperazione con i paesi terzi; un'azione per controllare l'immigrazione e renderla 'gestibile'; e l'introduzione di politiche integrate per gli immigrati 'legali'. Negli obiettivi di questo documento è evidente l'idea prevalente in quegli anni, ma anche negli anni più recenti, nei paesi della Comunità Europea, a vedere l'immigrazione, come evidenziato da Saskia Gent, come la responsabile del disordine pubblico e l'idea secondo la quale il miglior strumento per l'integrazione sarebbe quello del controllo dell'immigrazione; infatti, vengono sì introdotte misure preventive, tuttavia lo spazio attribuito nel documento alle misure di esternalizzazione dei controlli era due volte maggiore (Gent, 2012).

### **2.1.2. Dal Trattato di Amsterdam all'approccio globale.**

In ogni caso, nessuna misura concreta fu realizzata fino al Consiglio di Tampere del 1999; infatti, come sottolineato in precedenza, col Trattato di Amsterdam del 1997 la cooperazione in materia di immigrazione e asilo sarebbe stata spostata dal terzo pilastro al primo e questo avrebbe reso più facile, anche dal punto di vista istituzionale, identificare chi fosse responsabile alla sua implementazione, con un aumento del ruolo

della Commissione nella negoziazione coi paesi terzi. In particolare, il piano d'azione per attuare il Trattato di Amsterdam, elaborato da Consiglio e Commissione includeva una serie di disposizioni sull'aspetto "esterno" del GAI. Il piano comprendeva sia la negoziazione di accordi con i Paesi terzi in materia di immigrazione e asilo, sia la messa in pratica di valutazioni sui paesi di origine in modo da formulare un approccio specifico per ogni paese. Entrambe le disposizioni vennero adottate al Consiglio Europeo di Vienna nel 1998 e nello stesso anno, il Consiglio dei Ministri, guidato dalla presidenza austriaca, metteva sul tavolo un documento di strategia sulle politiche di immigrazione e di asilo. Il documento prevedeva degli approcci preventivi nei paesi di origine degli immigrati come: l'intervento nelle regioni in cui erano presenti conflitti, aiuti allo sviluppo, cooperazione economica e promozione dei diritti umani; gli approcci preventivi erano tuttavia un supplemento alle misure di esternalizzazione dei controlli verso i principali paesi di transito.

E' opportuno soffermarsi ulteriormente sul documento strategico della presidenza austriaca seguendo l'analisi di Saskia Gent, infatti l'approccio utilizzato nel documento influenzerà notevolmente il piano di politiche sulle "cause alla radice" future, in particolare quelle del gruppo di lavoro di alto livello (High Level Working Group, HLWG) istituito nel 1999.

Il documento fu soggetto a numerose critiche da parte di ONG per la sua tendenza a fondere tutte le migrazioni sotto l'etichetta di "migrazione illegale". Il presupposto del documento è il rilevamento di un crescente flusso in entrata di richiedenti asilo indipendentemente dalla situazione nei paesi di origine. Questa concezione europea, sottolinea la Gent, è errata ed è probabilmente dovuta alle istanze anti-immigrazione dei paesi europei. Un'ulteriore giustificazione delle cause di aumento dei flussi era basata sempre su presupposti errati dei processi migratori, ripresi dalla comunicazione della Commissione del '94, cioè sull'ormai banale affermazione secondo cui la causa delle emigrazioni fosse la

disoccupazione e la povertà nei paesi di origine e che l'immigrazione verso altri paesi creerebbe disoccupazione nei paesi di immigrazione; ma non solo, il documento fa un'analisi negativa anche delle immigrazioni interne ai paesi d'origine, condannando l'immigrazione dalle zone rurali a quelle urbanizzate di uno stesso paese, attribuendo a queste ultime la causa, almeno in parte, della disoccupazione nel cosiddetto Terzo mondo. Tuttavia, non solo molti studi smentiscono queste supposizioni, ma anche da una conoscenza di base della politica economica è noto che i paesi di emigrazione non siano i più poveri e che lo sviluppo nei paesi di origine non arresta le emigrazioni. Non è possibile approfondire qui questo tema ma ciò che va messa in evidenza è l'analisi superficiale del fenomeno migratorio portata avanti nei documenti dell'Unione, analisi che porterà allo sviluppo di un approccio "root causes" caratterizzato dalla tendenza a restringere tutti i tipi di immigrazione, compresa quindi quella dei richiedenti asilo.

Seguendo la linea strategica della presidenza austriaca, sempre nel 1998 il governo olandese propose al Consiglio dei Ministri un gruppo di lavoro di alto livello per la preparazione di un piano d'azione, che attraversasse tutti i pilastri, per determinati paesi di origine e di transito di rifugiati e richiedenti asilo. La proposta venne approvata e i piani d'azione vennero preparati per i seguenti paesi: Afghanistan, Albania, Marocco, Somalia, Sri Lanka e Iraq (Boswell, 2003). Questa configurazione "cross-pillar" è uno sviluppo istituzionale nuovo, in cui vediamo persone appartenenti al Primo pilastro, parlare di materie del Secondo pilastro, con l'obiettivo di fare un lavoro che, con l'attuazione del Trattato di Amsterdam, cadrà sotto il Primo pilastro (Lavenex e Uçarer, 2002). Il titolo del piano d'azione fa riferimento ad asilo e immigrazione, tuttavia i funzionari che lavorano all'interno del gruppo di lavoro sono sempre più concentrati sui temi dello sviluppo e spingono a incorporare i ministri dello sviluppo e i rappresentanti della Commissione nei lavori per la creazione del piano d'azione, i quali si rifiutarono di farne parte affermando che i fondi per gli aiuti allo

sviluppo non dovrebbero essere usati per impedire alle persone di esercitare i loro diritti umani, incluso il diritto di chiedere asilo (Lavenex e Uçarer, 2002).

Come preannunciato, uno degli obiettivi del gruppo di lavoro era quello di stilare una lista di paesi da analizzare per poi presentare delle proposte per approfondire consultazioni politico-diplomatiche per i paesi in merito e tutto questo sarebbe dovuto avvenire insieme a un dialogo con i paesi "revisionati". I primi report furono presentati e approvati al Consiglio di Tampere ma furono stilati senza alcun dialogo con i paesi in questione, i quali, solo dopo la pubblicazione dei report ebbero la possibilità di reagire. Infatti una nota introduttiva dichiarava che il gruppo di lavoro di alto livello aveva iniziato a scambiarsi informazioni con le autorità di *alcuni* paesi, ed esso sottolinea anche la sensibilità delle relazioni con il Marocco, il quale, per l'appunto, non gradì il Piano d'Azione. Non mancarono infatti le numerose critiche provenienti da ONG e organizzazioni internazionali, tra le quali, UNHCR, ECRE (European Council on Refugees and Exiles) e Amnesty International, soprattutto per quanto riguarda l'analisi dei piani d'azione sulla situazione dei diritti umani. Amnesty International denuncia la limitata rilevanza data alle situazioni di violazione dei diritti umani nei paesi in esame, in favore di osservazioni prevalentemente orientate ai problemi economici dei paesi, sottolineando che "the implementation of the measures aimed at controlling migration without an improvement in the human rights situation of the countries of origin, not only ignores the specific protection needs of refugees and asylum seekers, but may also constitute a breach of International Law in certain circumstances."(Amnesty International, 23 dicembre 1999); inoltre, poiché il dialogo e la cooperazione tra UE e paesi di origine non sembra esistere, è difficile vedere come l'Unione possa influenzare un miglioramento nella situazione interna dei paesi in questione.

I piani di azione prevedevano anche accordi di riammissione con paesi terzi e vicini e su questo punto Amnesty evidenzia i pericoli di violazione del diritto internazionale correlati a tali accordi: nella sessione sul ruolo dei paesi vicini Amnesty fa riferimento ai “paesi sicuri”, ribadendo che un individuo può essere a rischio in un paese di primo asilo ma anche in un paese di transito e che quindi “a claim for asylum, for that reason, cannot simply be declared inadmissible on the grounds that there exists a «safe third country» for that person.” (Amnesty International, 23 dicembre 1999). Per questo motivo, anche nei casi in cui si siano stipulati accordi di riammissione, gli Stati dell’Unione devono assicurarsi che il paese di primo asilo verso cui viene respinto il richiedente, gli possa garantire un’adeguata protezione. La questione era stata sollevata soprattutto in riferimento al Piano d’Azione in Iraq, nel quale si cercava di fare della Turchia un paese sicuro per i richiedenti asilo (situazione che anche ad oggi, in seguito all’accordo UE- Turchia che vedremo in seguito, si presenta a rischio); ma anche per i restanti paesi le contraddizioni erano evidenti. In Marocco, il piano era quello di evitare che esso diventasse il paese di passaggio per entrare in Unione Europea e a tale fine vennero aumentate le politiche restrittive sui Visa, limitando in modo palese l’accesso in Europa in modo sicuro per i richiedenti asilo. In Afghanistan venne evidenziata la situazione di rischio di violazione dei diritti umani, tuttavia non mancano anche in questo caso evidenti contraddizioni; infatti, mentre con l’Iran stavano intercorrendo accordi di riammissione, quest’ultimo portava avanti un progetto di respingimento forzato in Afghanistan dei soggetti afgani. Appare evidente quindi, che qualora l’Unione trasferisca un cittadino afgano in Iran, esso correrebbe il rischio di essere rimpatriato nel proprio paese, che l’Unione Europea non considera “paese sicuro”; il respingimento in Iran comporterebbe quindi un atto di “refoulement”. Il rischio degli accordi di riammissione, che approfondiremo più avanti, è infatti quello di violare il principio di non-refoulement.

Seppure rischiose, le misure restrittive e di controllo del gruppo di lavoro sono precise, concrete e azionabili; lo stesso non si può dire delle politiche per lo sviluppo politico e economico, le quali non possono essere definite azioni per la loro vaghezza. Come già ipotizzato quindi, l'approccio "root causes" è concentrato esclusivamente a restringere le immigrazioni piuttosto che a migliorare le situazioni nei paesi di origine. A livello di azioni infatti, quelle incluse nelle sezioni di politica estera e aiuto allo sviluppo hanno carattere molto generico, come "misure per stimolare il rispetto dei diritti umani e delle minoranze", al contrario la sezione "migrazione" comprende azioni molto più precise come i rimpatri volontari, i rimpatri per i richiedenti asilo a cui è stato negato uno status di protezione, etc., e sono anche le uniche politiche ad aver avuto dei progressi, considerando che nella messa in atto dei piani d'azione, i progressi sono stati ben pochi.

Considerando quindi gli obiettivi iniziali del gruppo di lavoro di alto livello, i risultati raggiunti non possono considerarsi soddisfacenti, anche a causa dei suoi stessi limiti, come la poca integrazione con altre aree al di fuori del GAI, poca cooperazione con organizzazioni esterne, così come con i paesi terzi, i quali erano talvolta minacciati con sanzioni, o, nel caso di paesi candidati a entrare nell'Unione come la Turchia, poteva essere messa in discussione la loro candidatura se questi mancavano di collaborare; non da ultima la mancanza di un budget proprio.

Il gruppo di lavoro di alto livello sembrò quindi inizialmente deludere i propositi iniziali, anche se ad oggi ha il proprio modesto budget con cui attua le sue raccomandazioni e sembra abbracciare maggiormente delle autentiche politiche preventive. Inoltre, in seguito al Consiglio di Tampere e con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam che sposta le politiche su immigrazione e asilo, insieme a quelle sullo sviluppo, al primo pilastro, la Commissione Europea iniziò ad avere un'influenza sempre più forte nel dare istruzioni al GAI sulla dimensione esterna delle migrazioni. In un primo momento vi furono comunque delle

difficoltà legate soprattutto al diverso punto di vista delle varie Direzioni Generali su come inserire la questione immigrazione all'interno delle politiche sullo sviluppo. La preoccupazione maggiore della Direzione Generale riguardava il timore che si spostassero le priorità e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo verso politiche volte al solo fine di ridurre l'emigrazione e questa riluttanza rallentò l'avvio delle politiche preventive, in favore delle politiche di esternalizzazione dei controlli (Boswell, 2003).

E' con il Consiglio europeo di Laeken del 2001, in cui viene ribadita la necessità di unire immigrazione e asilo con le relazioni esterne, che la Commissione inizia a prendere atto della volontà politica di andare in questa direzione e inizia quindi a prendere iniziative sulla questione, per evitare di lasciarla totalmente in mano al Consiglio GAI. Nel dicembre 2002 si ha il primo tentativo di sviluppare una strategia della Commissione con la comunicazione dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su "Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi". Tra le proposte e le priorità della Commissione vi è innanzitutto quella di favorire gli approcci preventivi su quelli di controllo, i quali non devono sostituire le politiche per lo sviluppo già esistenti ma devono essere complementari ad esse e che quindi necessitano di risorse aggiuntive. Un passo in avanti fu fatto anche in ciò che riguarda l'analisi del fenomeno migratorio e quindi più precise soluzioni e considerazioni per prevenirlo, dando più importanza ai problemi che incontrano i paesi terzi, e includendo tematiche come il "brain drain" e le rimesse.

Con l'influenza della Commissione nei lavori del gruppo di alto livello le prospettive verso delle politiche più orientate alla prevenzione diventano più rosee, inoltre, dal 2005, il Consiglio Europeo lanciò l'Approccio Globale sulla Migrazione e sulla Mobilità (Global Approach to Migration and Mobility, GAMM) creato per affrontare tutti gli aspetti dell'immigrazione collaborando con i Paesi Terzi e da allora il gruppo di lavoro partecipa alla sua attuazione. Nonostante il miglioramento in

questa direzione, l'esternalizzazione dei controlli rimane la politica più quotata e più utilizzata, determinata anche dalle dinamiche politico-elettorali domestiche che si possono intuire dagli orientamenti dei vari Consigli.

### **2.1.3. L'approccio globale sulla migrazione**

Nel 2005 si apre quindi una terza fase dell'Unione, detta dalla Gjergji l' "approccio globale come soluzione"; l'Approccio Globale sulla Migrazione e sulla Mobilità viene infatti descritto dalla Commissione come "il quadro generale della politica esterna dell'Unione nel settore della migrazione e dell'asilo" che si basava fortemente sulla cooperazione con i paesi terzi. Inoltre, nel 2006, i ministri dell'interno di Francia e Germania, Sarkozy e Schäuble, lanciano una "nuova politica europea sull'immigrazione" indirizzata a ridurre la pressione migratoria tramite maggiore cooperazione con gli stati terzi, ma introducevano anche la possibilità per i singoli Stati membri di concludere accordi bilaterali basati su un unico trattato europeo, rendendo più concrete le politiche di partnership coi paesi terzi sulle immigrazioni circolari<sup>16</sup>. I ministri invitavano quindi la Commissione a concludere questi accordi tra Unione Europea e i principali paesi terzi di origine degli immigrati, e a presentare delle proposte al Consiglio su come sviluppare queste partnership (Sarkozy e Schauble, 2006). Il 30 Novembre 2006 la Commissione pubblicò una Comunicazione sulla situazione dell'approccio globale un anno dopo; qui la Commissione suggerì l'introduzione di altre due aree non ancora previste dall'approccio globale del 2005, ovvero: l'invito all'UE a finanziare dei centri di informazione nei paesi partner sulle possibilità di entrare e lavorare legalmente nell'Unione Europea e dei "mobility packages" per avviare una cooperazione sulla migrazione circolare (Carrera e Hernandez i

---

<sup>16</sup> Su Partenariati e migrazione circolare vedi Gjergji I., (2016), *Sulla governance delle migrazioni*, pp. 56-60.

Sagrera, 2009), che vennero poi chiamati nel 2007, “mobility partnership”.

Nel 2007, infatti, la Commissione presentò una Comunicazione sulla migrazione circolare e le partnership di mobilità, e sebbene questi due aspetti riguardino soprattutto le migrazioni cosiddette “economiche”, ciò che è importante in questa Comunicazione è il fatto che la Commissione sottolinei un tema importante; quello della natura e del contenuto legale di queste partnership. Il contenuto delle partnership dipendeva comunque dall’impegno dei paesi terzi a combattere l’immigrazione irregolare e a facilitare la reintegrazione dei rifugiati e in questo senso si sottolineava l’importanza degli accordi di riammissione.

Nel 2009, sotto la presidenza ceca fu tenuta una conferenza ministeriale con la quale il legame migrazione-sicurezza veniva ribadito anche tra UE e i suoi confini a est e sud-est, dando luce a una dichiarazione congiunta degli stati partecipanti. La dichiarazione affermava che le partnership sulle migrazioni potevano prendere forme diverse a seconda delle situazioni, delle rotte migratorie e delle priorità dei partner, affermazione che rende evidente la veloce mutabilità degli accordi e quindi il loro carattere normativo morbido e di conseguenza, poco trasparente.

Inoltre, la presidenza svedese adotterà, nel dicembre 2009, il Piano di Stoccolma che presentava i principi generali e le priorità politiche che avrebbero guidato la politica dell’Unione nei successivi cinque anni.

Come evidenzia I. Gjergji quindi, anche la terza fase caratterizzata dall’Approccio Globale, in realtà non introduce nulla di veramente nuovo, mantenendo come approccio quello securitario e come idea di base quella del controllo dell’immigrazione irregolare.

## **2.2. Gli accordi di riammissione**

Come è stato menzionato, tra le clausole facenti parte dei vari accordi per una maggiore cooperazione con i paesi terzi e più in particolare tra le politiche riguardanti la sicurezza e il controllo delle frontiere, a partire dagli anni '90 e soprattutto in seguito al Consiglio europeo di Siviglia del 2002, erano sempre inseriti gli accordi di riammissione, anche in seguito al Programma dell'Aja approvato dal Consiglio europeo nel novembre 2004, che inserisce il capitolo "immigrazione e contrasto dell'immigrazione clandestina" negli altri settori delle relazioni esterne (Favilli, 2005).

Gli accordi di riammissione sono, infatti, una delle politiche centrali del processo di esternalizzazione del diritto di asilo e non solo, e il loro obiettivo è quello di eliminare le persone soggiornanti illegalmente, ovvero "qualsiasi persona che non soddisfi, o non soddisfi più, le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea"(Commissione Europea, 2002, p.28).

Nel diritto internazionale consuetudinario esiste l'obbligo di riammettere un proprio connazionale che si trovi in modo irregolare in un altro stato, ma la riammissione di persone di uno stato terzo rispetto allo stato contraente, oppure la riammissione di apolidi non costituisce un obbligo internazionale; infatti tutti gli accordi di riammissione conclusi dall'UE si applicano anche ai cittadini di paesi terzi che siano entrati nell'Unione tramite il paese parte dell'accordo.

A livello di Unione, la competenza a stipulare questi accordi è sempre stata dubbia, soprattutto dopo il Trattato di Amsterdam con il quale le materie di "visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" vengono spostate nel primo pilastro e quindi comunitarizzate. In particolare, le materie in oggetto riguardano, oltre alle misure in materia di asilo, anche il controllo delle frontiere, l'immigrazione e il soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio degli irregolari (Nascimbene, 2001). In seguito ad Amsterdam ci furono controversie tra Stati e Commissione Europea; quest'ultima invocava

una competenza esclusiva a concludere accordi di riammissione mentre gli Stati e il Consiglio interpretavano l'articolo 63(3)(b) del TCE<sup>17</sup> nel senso di una competenza condivisa.

Con il Trattato di Lisbona sarà resa in modo più esplicito la competenza condivisa a stipulare questo tipo di accordi; infatti gli articoli 3 e 4 del TFUE elencano le aree di competenza condivisa ed esclusiva, e l'area di Libertà, Giustizia e Sicurezza, della quale fanno parte gli accordi di riammissione, è sottoposta a competenza condivisa. Già dal 1994 comunque, la Commissione europea aveva adottato un approccio standard raccomandato dal Consiglio per negoziare la riammissione, che garantisse il rispetto del diritto comunitario e internazionale. Oggi gli Stati membri continuano a sostenere il diritto di concludere accordi bilaterali con i paesi terzi, accordi che dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sono molto cambiati e che rendono ancora più difficile la loro europeizzazione (Cassarino, 2007).

Secondo l'articolo 4 del TUE, tuttavia, gli stati membri possono esercitare la loro competenza sulle riammissioni qualora l'Unione, ovvero la Commissione, non stia già negoziando o non abbia ancora concluso un accordo con un dato Stato terzo. La competenza della Commissione resta comunque limitata alla stipulazione dell'accordo, ma la sua messa in pratica avviene a livello bilaterale tra stato membro e stato terzo.

Prima che alla Commissione fosse stato conferito il potere di concludere questi accordi, gli Stati membri, soprattutto Francia, Spagna e Italia, ne avevano già stipulati bilateralmente con molti stati terzi; gli accordi negoziati dall'UE dovrebbero avere precedenza su quelli bilaterali, tuttavia questi ultimi sono di numero molto maggiore, per questo motivo è impossibile isolare gli accordi di riammissione dell'UE da un modello

---

<sup>17</sup> Oggi art. 79 (3) del TFUE che dichiara che "l'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri".

più ampio di cooperazione bilaterale nel campo delle riammissioni (Cassarino, 2007).

Gli accordi di riammissione sono quindi per la maggior parte accordi bilaterali e, come abbiamo visto, lo stato che accetta di stipulare questo tipo di accordi con l'Unione Europea o con uno stato membro spesso è spinto da speranze, o da implicite minacce da parte dello stato che propone l'accordo. Infatti, gli accordi che sono più facilmente stipulati sono quelli tra Stati membri e stati candidati all'ingresso nell'Unione Europea che, per non pregiudicare la loro candidatura accettano di cooperare e riammettere i propri cittadini che si trovino nell'Unione in modo irregolare.

I benefici per i paesi di emigrazione infatti, sembrano difficili da individuare considerando che parte della loro economia si basa sugli introiti degli emigrati all'estero, i quali riducono anche la pressione sulla disoccupazione domestica (Cassarino, 2007). I benefici per gli stati sollecitati all'accordo possono essere quindi: speciali concessioni negli scambi commerciali, quote preferenziali di ingresso per emigrati economici, aumento degli aiuti allo sviluppo, facilitazioni per i visa di entrata etc., ma vi è anche il desiderio di essere considerati dei partner internazionali credibili e quindi guadagnare credibilità a livello internazionale. Tuttavia, spesso i costi più imponenti sono affrontati solo dagli stati sollecitati, infatti le riforme istituzionali e legali necessarie possono avere un effetto distruttivo nelle relazioni stato-società e sull'economia domestica, e questo, insieme alla decisione di prender parte all'accordo, potrebbe non essere gradito dalla popolazione (Cassarino, 2007). Per far sì che gli accordi siano messi in atto pienamente, i costi non dovrebbero superare i benefici o se questo non è il caso, gli stati di emigrazione dovrebbero avere delle motivazioni valide per accettarli; inoltre la stipulazione degli accordi dipende anche dalle circostanze storiche e dai rapporti con lo stato sollecitante e in questo senso sono molto importanti gli incontri e gli scambi informali che precedono gli accordi stessi, che permettono ai due stati di

conoscere costi e benefici di entrambi ma anche di conoscere meglio la controparte. Questo ha fatto sì che spesso gli accordi bilaterali stipulati tra paesi siano sempre più spesso accordi informali, dichiarati tramite scambi di lettere, o inclusi in modo generico in accordi di cooperazione più ampi, e quindi diventano anche più difficili da rintracciare e, di conseguenza, da contestare (Cassarino, 2007).

Come è stato già sottolineato, tra le motivazioni che portano a concludere accordi di riammissione vi è l'interesse dei paesi terzi a entrare nell'Unione Europea, per questo motivo era più facile che gli accordi venissero conclusi con i paesi dell'Europa dell'Est e dei Balcani; tuttavia un'ulteriore spinta alla conclusione di accordi di riammissione informali era data dalle caratteristiche di questi accordi, che Cassarino elenca in quattro punti, quali: un basso livello di visibilità pubblica, che evita quindi per gli Stati di emigrazione lo sgretolarsi dei rapporti con la popolazione e in particolare con gli espatriati che dovranno rientrare nel paese di origine; il loro adattamento al cambiamento delle circostanze e di conseguenza il bisogno di rinegoziare spesso i termini dell'accordo in tempi brevi; il costo limitato di un eventuale defezione e infine la loro relazione con gli affari di sicurezza interna e regionale; infatti la questione delle riammissioni si inserisce all'interno di quella che è l'esternalizzazione delle misure di controllo e di sicurezza dell'UE, che porta alla cooperazione di forze di polizia con i paesi confinanti o con i paesi del Mediterraneo per combattere l'immigrazione illegale, come il progetto Nettuno, il progetto Atlantis e l'operazione Active Endeavour guidata dalla Nato, progetti di cooperazione tra polizia dei paesi membri e quella dei paesi a sud del Mediterraneo.

La bassa probabilità di un riscontro pubblico su questi accordi solleva numerosi problemi per quanto riguarda i limiti delle procedure di riammissione, le quali non sono sottoposte a un sufficiente monitoraggio che ne controlli la compatibilità al diritto internazionale ed europeo, come vedremo nel caso degli accordi tra Italia e Libia. Inoltre, come sottolinea Cassarino, questo tipo di accordi di cooperazione che fanno

leva sulla cooperazione delle forze dell'ordine europee e quelle dei paesi a sud del Mediterraneo hanno portato a riforme giudiziarie e di polizia in questi ultimi paesi al fine di gestire meglio il controllo dei confini; anche questo rafforzamento securitario tuttavia pone delle questioni sulla sua compatibilità con la democrazia, una buona governance e con la promozione di un sistema legale che rispetti i diritti dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale (Cassarino, 2007).

Uno degli aspetti di preoccupazione più importante è proprio quello della salvaguardia dei richiedenti protezione internazionale; infatti, il fatto stesso di stipulare accordi di riammissione non assicura che il paese terzo, di origine o di transito, verso cui si rimanda il richiedente asilo a cui è stata negata la richiesta di protezione, abbia una struttura amministrativa, ma anche un governo, capace di tutelare i diritti umani di quella persona. Questo vale anche per gli accordi stipulati a livello regionale dall'Unione, ad esempio, in un articolo del 2015, Human Rights Watch critica il Processo di Karthoum<sup>18</sup> che include UE e alcuni paesi africani tra cui Eritrea, Somalia, Sud Sudan, Djibouti, Kenya, Egitto e Tunisia; infatti, è piuttosto contraddittorio il fatto che l'Unione proponga e concluda accordi sulla gestione delle migrazioni e sul controllo della tratta con governi, come quello Eritreo, che sono riconosciuti dall'Unione per la loro situazione repressiva dei diritti umani, che è la prima causa di creazione di rifugiati da questi paesi (Human Rights Watch, 2015).

La scarsa trasparenza è data anche dal fatto che, come accennato, le clausole di riammissione sono nella maggior parte dei casi inserite in accordi più ampi su diversi temi di cooperazione con i paesi terzi ed è necessario leggere tra le righe di questi accordi più ampi per capire quando siano anche previsti accordi di riammissione.

---

<sup>18</sup> Il Processo di Khartoum è un vertice internazionale tenutosi nella capitale sudanese tra il 13 e il 16 ottobre 2014 tra Unione Europea e alcuni paesi africani per discutere del controllo delle migrazioni.

Per capire meglio quali possano essere le conseguenze di questi accordi in merito alla salvaguardia del diritto di asilo e dei diritti umani dei richiedenti asilo, è utile presentare un noto caso di studio, ovvero il caso dei respingimenti in alto mare verso la Libia per i quali l'Italia è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

### **2.3 Il caso Italia- Libia**

L'Italia è uno dei paesi che ha concluso più accordi bilaterali di riammissione informali, insieme a Francia, Spagna e Regno Unito, non solo per la prossimità geografica al mediterraneo dei primi tre paesi, ma anche per una eredità coloniale che ha mantenuto costanti i rapporti di alcuni stati Africani con questi Stati europei. L'Italia comunque si è distinta per la quantità di accordi bilaterali conclusi in materia di immigrazione, superata solo dalla Francia; "secondo la relazione (2005) della Corte dei Conti, fino al 2004, l'Italia aveva siglato accordi, memorandum o intese di vario tipo con 46 paesi" (Gjergji, 2016, p. 102). Come sottolineato dalla Gjergji, la maggior parte degli accordi stipulati tra i due paesi riguardavano i temi delle riammissioni, respingimenti, costruzione di campi di detenzione, controllo dei confini e pattugliamenti in mare (Gjergji, 2016), temi la cui pubblicizzazione non era auspicabile, poiché avrebbe sicuramente sollevato le reazioni della società civile, in particolare di ONG e organizzazioni per la salvaguardia dei diritti umani. Per questo motivo, gli accordi sulle suddette materie erano per la maggior parte accordi informali o tecnici, in modo da evitare una loro esposizione esterna. Infatti, nella conclusione degli accordi in materia di immigrazione si era sviluppata una prassi per cui l'amministrazione svolgeva un ruolo molto importante, se non quello principale, violando in tal modo la costituzione (Favilli, 2005).

I rapporti tra Italia e Libia non si sono mai interrotti, soprattutto per il loro legame coloniale ma anche per la disponibilità libica di petrolio, che ha fatto del paese una delle sedi dell'ENI; tuttavia, con la salita al potere di Muammar Gheddafi nel '69 e gli anni del terrorismo internazionale, le relazioni tra i due paesi andarono in crisi, raggiungendo il punto più basso alla fine degli anni'80 quando la Libia era accusata di atti di terrorismo internazionale e attraversò, in seguito a ciò, un periodo di isolamento internazionale. Verso la fine degli anni '90 i rapporti iniziarono a normalizzarsi e Italia e Libia ricominciarono a stipulare una serie di accordi bilaterali in diversi ambiti, tra cui, il più importante, fu il Processo Verbale e il suo Comunicato Congiunto del luglio 1998, perché molte delle questioni qui contenute verranno riprese nel Trattato di amicizia del 2008 (Ronzitti, 2009) di cui parleremo. Si può dedurre quindi che, per la Libia, uno dei motivi, ma non l'unico, che hanno spinto alla conclusione degli accordi, tra i quali verranno inseriti anche quelli di riammissione, sia stata l'uscita dall'isolamento internazionale e la volontà di riguadagnare una credibilità internazionale.

Ciò che rimase irrisolto nel Processo Verbale fu proprio il tema del contrasto all'immigrazione illegale; infatti, il primo "accordo in vigore e pubblicato tra Italia e Libia riguardante l'immigrazione è quello firmato a Roma il 13 dicembre 2000 ed entrato in vigore il 22 dicembre 2002, concluso senza scambio di ratifiche"(Favilli, 2005, p. 161). L'anno successivo, dei comunicati ufficiali del Ministero dell'interno annunciarono un cosiddetto "accordo tecnico" tra Italia e Libia, firmato cioè solo dal Dirigente generale del ministero dell'interno (Favilli, 2005) e quindi non pubblicato in alcuna gazzetta ufficiale, né altrove. Si è a conoscenza della sua esistenza solo grazie alle dichiarazioni dei ministri o del Parlamento (Gjergji, 2016), infatti, il 14 ottobre 2004 un'informativa del Ministro dell'interno alla Camera aveva dichiarato che "la riammissione in Libia è avvenuta in base ad accordi con quel governo, che rispecchiano fedelmente le intese già conseguite con

numerosi Paesi terzi, anche della sponda sud del Mediterraneo. Non esistono invece, accordi italo-libici sul trattamento degli stranieri espulsi dall'Italia o sulle modalità del loro rimpatrio nei paesi di origine" (Favilli, 2005, p. 162). Questa dichiarazione conferma quindi l'esistenza di accordi di riammissione ma ammette che questi siano indipendenti dall'esistenza di norme adeguate sul trattamento degli stranieri nel paese di respingimento e dalle modalità di respingimento, violando così i diritti di richiedenti asilo e rifugiati. Poco dopo venne adottata la legge n. 271 del 14 novembre 2004 che prevedeva la costruzione di "strutture" nei paesi di origine e/o di transito (Favilli, 2005). In particolare, con la legge 271/2004, veniva aggiunta all'articolo undici del testo Unico sull'Immigrazione (che prevedeva l'inserimento di servizi di accoglienza e di informazione ai valichi di frontiera) la seguente parte: "Il Ministero dell'interno, nell'ambito degli interventi di sostegno alle politiche preventive di contrasto all'immigrazione clandestina dei Paesi di accertata provenienza, contribuisce, per gli anni 2004 e 2005, alla realizzazione, nel territorio dei Paesi interessati, di strutture, utili ai fini del contrasto di flussi irregolari di popolazione migratoria verso il territorio italiano"<sup>19</sup>. La legge faceva seguito alla proposta, avanzata ma non passata, al G5 dell'ottobre 2004, di centri di transito per immigrati in Nordafrica per far valutare le richieste di asilo prima dell'ingresso in Europa (Melting Pot Europa, 2004) e successivamente proposta dall'Italia al Consiglio europeo.

Il Trattato di amicizia costituì un vero e proprio partenariato, preceduto da due Protocolli del dicembre 2007, fu firmato il 30 agosto 2008 a Benghazi dal Primo ministro italiano Silvio Berlusconi e Muammar Gheddafi. Esso avrebbe dovuto mettere fine ai contenziosi storici legati al triste capitolo coloniale, con un ingente indennizzo da parte dell'Italia; ma il trattato non si limitava a questo ambito, includendo al

---

<sup>19</sup> Legge n. 271/2004, "Conversione in legge, con modificazione, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione".

terzo capo le disposizioni sul nuovo partenariato bilaterale, incluse disposizioni sul controllo dell'immigrazione illegale.

Il capo primo del trattato fa spesso riferimento al rispetto della Carta delle Nazioni Unite, sulla quale si dovrebbero basare i rapporti tra i due paesi. L'articolo 6 fa riferimento al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ma parla dell'impegno ad "agire conformemente alle rispettive legislazioni, agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo" (Ronzitti, 2009, p.4) e qui la menzione alle rispettive legislazione lascia delle perplessità circa il suo significato, poiché la legislazione libica non vanta di grandi tutele dei diritti umani, inoltre la Libia non fa parte della Convenzione sullo status dei rifugiati.

Il capo terzo, relativo al partenariato bilaterale, all'articolo 19 fa riferimento a "Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina, richiamando l'Accordo di Roma del 2000, i successivi accordi tecnici e i protocolli di cooperazione del 2007. Le due parti poi promuovono la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, che sarebbe stato affidato all'Italia, insieme al 50% dei costi, oltre a cooperare per definire iniziative nella lotta all'immigrazione clandestina (La Repubblica, 2008).

### **2.3.1 La sentenza Hirsi e a. c. Italia**

E' mentre Italia e Libia sono vincolate dal Trattato di amicizia che nel maggio 2009, tre imbarcazioni partirono dalla Libia con un totale di duecento persone. Le navi furono intercettate in mare dalla Guardia di finanza e dalla Guardia costiera italiane in una zona di competenza delle autorità maltesi, le quali, tuttavia, si rifiutarono di intervenire. Intervenero quindi le navi italiane che, però, riportarono gli ipotetici rifugiati a Tripoli dove furono consegnati alle autorità libiche (Nascimbene, 2012).

Questo fu solo uno degli svariati episodi di respingimento da parte dell'Italia, politica confermata dall'allora Primo Ministro Berlusconi che nello stesso periodo confermava il suo appoggio ai rimpatri (Corriere della Sera, 9 maggio 2009). Numerose critiche circa la violazione dei diritti dei migranti furono sollevate da ONG, UNHCR ma anche da istituzioni europee; l'alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati tenne anche un incontro con il Ministro dell'Interno italiano Maroni dichiarando la politica dei respingimenti degli immigrati e dei richiedenti asilo contraria al principio di non respingimento della Convenzione di Ginevra del 1951 (Melting Pot europa, 2009). Inoltre, secondo un rapporto dell'UNHCR del 2010, nei primi 10 mesi di quell'anno, gli arrivi in Italia via mare furono 3.400, un numero esiguo rispetto quelli del 2008 (29.500) e del 2009 (8.500); il che lascia pensare che questo sia il risultato dei numerosi respingimenti tra il 2009 e il 2010 (Liguori, 2012).

Questa volta, ventiquattro cittadini vittime del respingimento del maggio 2009, di cui undici etiopi e tredici somali fecero ricorso alla Corte europea dei diritti umani, condannando l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea, articolo 4 del Protocollo n.4 e articolo 13 della Convenzione europea (Liguori, 2012).

I risultati della sentenza della Corte sono di importante rilievo per i futuri casi di esternalizzazione, è utile quindi sintetizzarne il contenuto. Innanzitutto, la Corte europea verificò la sussistenza della giurisdizione italiana nel caso di specie, poiché l'episodio era avvenuto in acque internazionali. Gli immigrati erano saliti a bordo di navi italiane e gli avvenimenti avevano avuto luogo a bordo delle navi militari italiane con a bordo militari italiani, era quindi semplice confermarne la giurisdizione italiana poiché i ricorrenti erano sotto il controllo esclusivo delle autorità italiane (Liguori, 2012). Seppur immediato, il soffermarsi della Corte sulla questione della giurisdizione può avere effetti positivi in caso di future pratiche di esternalizzazione, infatti, la Corte ha ammesso per la prima volta che "in circostanze eccezionali, gli

atti degli Stati contraenti eseguiti o che producono effetti al di fuori dei loro territori possono costituire un esercizio della loro giurisdizione” (Liguori, 2012, p. 424).

L’articolo 3 della Convenzione era stato violato in due modi: gli immigrati respinti in Libia non solo correvano il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti (violazione “par ricochet”), ma correvano anche il rischio di refoulement, poiché le autorità libiche potevano a loro volta respingerli nel loro paese di origine. Era infatti, secondo la Corte, impossibile che l’Italia non fosse a conoscenza della situazione precaria in merito ai diritti umani in Libia, soprattutto nei suoi centri di detenzione, e dell’impossibilità di accedere a forme di protezione internazionale, situazione riscontrabile in numerosi rapporti di organizzazioni internazionali governative e non governative, come UNHCR, Human Rights Watch, o Amnesty International.

E’ altresì interessante notare che l’Italia si era giustificata affermando che i respingimenti erano previsti dagli accordi bilaterali stipulati con la Libia e che, in ogni caso, i cittadini Eritrei e Somali non avevano espresso il loro timore circa i pericoli che avrebbero corso in Libia, poiché questi ultimi non avevano fatto domanda di asilo. Le giustificazioni italiane risultano sterili e vengono infatti rigettate dalla Corte poiché al di là degli accordi presi con la Libia, un paese parte della Convenzione ne rimane responsabile; la seconda giustificazione è ancora più sconcertante, prima di tutto perché i ricorrenti non erano stati informati del loro ritorno in Libia, facendo anzi credere loro di essere in direzione delle coste Italiane; inoltre, come aveva anche sottolineato il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d’Europa, gli Stati sono obbligati a identificare gli immigrati intercettati anche se essi non fanno esplicita domanda di asilo, in modo da capire chi può essere in cerca di protezione e prendere poi le misure necessarie. E’ infatti impensabile immaginare che dopo un viaggio in mare in condizioni al

limite, i ricorrenti si sarebbero dovuti ricordare e preoccupare di chiedere immediatamente asilo.

Per quanto riguarda il rischio di *refoulement*, la Corte afferma che è responsabilità dello Stato che provvede al respingimento assicurarsi che le persone respinte non siano poi ulteriormente respinte nel loro paese di origine dal paese di transito; anche in questo caso non vi era possibilità per cui le autorità italiane non fossero a conoscenza della carenza di garanzie libiche per la protezione dei rifugiati, dato che, quest'ultima non ha ancora neppure ratificato la Convenzione di Ginevra.

La violazione dell'art. 4 del Protocollo n.4 sul divieto di espulsioni collettive è importante poiché questa è la prima volta che viene riscontrata in un ipotesi di respingimenti avvenuti oltre i confini nazionali (Liguori, 2012). La sentenza della Corte afferma infatti che "se l'articolo 4 del Protocollo n.4 si dovesse applicare solamente alle espulsioni collettive effettuate a partire dal territorio nazionale degli Stati parte alla Convenzione, una parte importante dei fenomeni migratori contemporanei si troverebbe sottratta alla vigenza di questa disposizione"<sup>20</sup>. Essa conferma quindi la presenza di espulsione collettiva, non essendo stato effettuato un esame della situazione di ogni singolo individuo ma avendo piuttosto respinto un intero gruppo.

L'ultimo articolo violato è l'articolo 13 che prevede il diritto a un ricorso effettivo. La Corte in questo caso decide dell' avvenuta violazione dell'articolo come conseguenza alla violazione dell'articolo 3. Infatti, senza un esame di ogni singolo individuo che ne stabilisca l'attribuzione o meno di uno status di protezione, non sarebbe possibile neanche fare ricorso contro la misura stabilita. La Corte condanna quindi l'Italia anche per violazione dell'articolo 13 (Liguori, 2012).

La sentenza Hirsi è molto importante in quanto introduce una nuova giurisprudenza della Corte, dichiarando il divieto di respingere gli

---

<sup>20</sup> Tradotto dal francese da chi scrive.

immigrati verso paesi “non sicuri” e dichiarando proibite le espulsioni collettive; ciò che è nuovo è che entrambi i divieti si considerando validi anche al di fuori delle acque territoriali. Ciò che viene affermato è quindi che gli Stati non possono venire meno ai loro obblighi derivati dai trattati sui diritti umani quando essi operano al di fuori del loro territorio. Come sottolinea Anna Liguori (2012), il risultato di questa sentenza è quindi di notevole importanza perché presuppone l'applicazione della Convenzione europea anche ad altri casi di esternalizzazione delle frontiere, in cui vi sia l'autorità e il controllo su un individuo da parte di uno stato firmatario della Convenzione. La questione diventa più complessa in caso in cui la direzione delle operazioni sia delegata completamente, da uno Stato parte della Convenzione, a stati terzi. Complesso, come evidenzia sempre la Liguori, è anche il caso di Frontex, agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea; in questo caso, infatti, ciò che si presenta problematica è la ripartizione delle responsabilità, dal momento che questa agenzia è formata da una molteplicità di attori. Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si espresse in tono preoccupato in merito alla responsabilità di Frontex e per la mancanza di garanzie adeguate del rispetto dei diritti fondamentali durante le operazioni dell'agenzia<sup>21</sup>. Oltretutto, da settembre 2016 sembra che Frontex verrà sostituito da una guardia costiera propria dell'UE che dovrebbe superare i limiti di Frontex in materia di autonomia rispetto agli Stati membri (La Stampa, 22 giugno 2016); la guardia costiera europea dovrebbe poter acquistare risorse proprie, avere un personale proprio e poter gestire le frontiere senza mandato di uno Stato. Da una parte questo può far pensare che la responsabilità delle azioni sarà poi attribuita all'Unione Europea, e che diventando un organo proprio

---

<sup>21</sup> Risoluzione n.1821 del 21 giugno 2011, punto 10 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

dell'Unione questo dovrebbe essere maggiormente sottoposto a un controllo del Parlamento, ma è ancora difficile dirlo.

La giurisprudenza del caso Hirsi è quindi fondamentale perché non solo condanna i respingimenti in mare, ma potrebbe essere applicabile anche ad altre pratiche di esternalizzazione dei controlli alle frontiere basate su accordi da parte di Stati membri o dell'Unione Europea stessa (Liguori, 2012).

Il trattato di amicizia fu sospeso nel marzo 2011 in seguito alla partecipazione dell'Italia alla guerra della NATO contro la Libia di Gheddafi, poiché il Trattato prevedeva anche il divieto di intervento militare tra i due paesi. Questa sospensione, di cui ne è stata sottolineata l'infondatezza giuridica, non comprendeva tuttavia la parte relativa all'articolo 19 sulla lotta all'immigrazione clandestina, che venne riattivata nel dicembre dello stesso anno dal presidente del Consiglio Nazionale di Transizione in Libia e il presidente del Consiglio italiano Mario Monti (Gjergji, 2016).

In seguito alla morte di Gheddafi, la situazione in Libia era, ed è tuttora, nel caos, tuttavia l'esito delle elezioni del 2012 ha permesso l'individuazione di un governo riconosciuto dalla comunità internazionale e nel 2013, l'Italia concludeva altri accordi tecnici con la Libia per la gestione dei flussi migratori.

A causa della crescente instabilità libica, gli accordi tra i due sono stati sospesi nel 2014, fino al dicembre 2015. Il 17 dicembre 2015 si avviarono gli accordi per la formazione in Libia di un governo di unità nazionale e conseguentemente il 28 dicembre, a Roma, il presidente del Consiglio italiano Renzi, il ministro degli esteri Gentiloni e il Primo ministro libico Faayez al Serray si incontrarono a Roma dove annunciano la volontà di riavviare il Trattato di amicizia e cooperazione (Il Sole 24Ore, 28 dicembre 2015).

L'atteggiamento dell'Unione Europea per quanto riguarda i respingimenti non è stato chiaro; in seguito all'episodio del 2009 non è

stata presa nessuna misura nei confronti dell'Italia ma anzi la Commissione continuò le negoziazioni di un accordo con la Libia in tema di relazioni politiche, immigrazione ed energia; solo il Parlamento, nel 2011, seppure non in modo abbastanza forte, si oppose alla conclusione dell'accordo qualora la Libia non avesse dato garanzie di protezione di migranti e rifugiati. Tuttavia, nel marzo 2012 una missione dell'UE partì per la Libia per una valutazione sul controllo delle frontiera, ma nel comunicato della suddetta missione non si faceva nessun riferimento alle richieste del Parlamento (Liguori, 2012).

Ad oggi, come testimoniano i rapporti di ONG e organizzazioni internazionali, il rispetto dei diritti umani e in particolare dei diritti dei rifugiati sono lontani dall'essere rispettati.

Il Consiglio europeo, nel giugno 2016, ha esteso di un anno l'operazione navale Sofia nel Mediterraneo centrale, mirata a contrastare i trafficanti di esseri umani e a collaborare nello scambio di informazioni con la Libia. In ogni caso, in un comunicato di Amnesty International datato 1 luglio 2016, che testimonia le violenze a cui sono soggetti migranti e rifugiati in Libia, la vicedirettrice ad interim del programma Medio Oriente e Africa del Nord dell'organizzazione commenta: "L'Unione europea dovrebbe contrastare il traffico di esseri umani evitando però di lasciare in trappola le persone in un paese in cui i loro diritti e la loro vita sono evidentemente a rischio" (Amnesty International, 1 luglio 2016).

Come conclude Anna Liguori (2012), sulla tutela dei diritti dei migranti e dei rifugiati attraverso le pratiche dell'esternalizzazione l'Unione Europea andrà a giocarsi molta della sua credibilità in merito alla sua volontà di rispettare veramente i diritti umani anche se, per adesso, la tendenza dell'Unione, almeno per quel che riguarda il diritto all'asilo e i diritti che ne derivano, sembra non rispettare questa volontà.

### III

## **ESTERNALIZZAZIONE E INFORMALIZZAZIONE: GLI ULTIMI SVILUPPI**

L'ultima tappa delle politiche europee in materia di asilo si apre nel 2015 e continua nella sua dimensione esterna ma accompagnata anche da una sempre maggiore informalità nelle pratiche, giustificate dall'emergenza della crisi dei migranti degli ultimi anni. E' la fase che viene descritta come quella del "tutto è concesso nell'emergenza"<sup>22</sup>; infatti dall'inizio del 2011, il numero di richiedenti asilo e più in generale di immigrati che entrarono nel continente europeo aumentò notevolmente, a causa delle cosiddette Primavera Arabe in Nord Africa e Medio Oriente e della conseguente guerra in Siria. Secondo il rapporto 2015 dell' UNHCR, il numero di persone arrivate via mare in Europa nel 2015 sarebbe stato di più di un milione, e i principali paesi di provenienza sono Siria, Afghanistan e Iraq, la maggior parte delle quali attraversò il mar Egeo dalla Turchia alla Grecia, mentre, il restante percorse la rotta del Mediterraneo; entrambe le rotte non risparmiarono migliaia di vite umane che, sempre l'UNHCR, dichiara siano arrivate a quasi quattromila nel 2015 (UNHCR, 2015b).

### **3.1 L'agenda europea sulle migrazioni**

In seguito alle stragi più grandi del Mediterraneo (il 3 novembre 2013 sulle coste di Lampedusa e il 18 aprile 2015 nel Canale di Sicilia), l'Unione Europea si trovò costretta ad agire. Nel maggio 2015 venne pubblicata l'Agenda europea sulle migrazioni, per dare una risposta

---

<sup>22</sup> Definita con tale espressione nel libro di Gjergji I., "Sulla governance delle migrazioni", p. 70

“immediata” (aggettivo ripetuto spesso all’interno del documento), alle stragi in mare e a contrastare il traffico di emigranti.

La prima parte dell’agenda si concentra appunto sull’ “esigenza di agire rapidamente [...] di fronte alla tragedia umana che si consuma in tutto il mediterraneo”; e in questo senso mira a triplicare i fondi per le operazioni di Frontex (chiamate Triton e Poseidon), combattere le reti di trafficanti, introdurre un sistema di ricollocazione (forzata) degli immigrati nei vari paesi dell’Unione in modo da dividerne la responsabilità e di un programma di reinsediamento, che consiste nel trasferimento di persone con “evidente bisogno di protezione internazionale”, da un paese terzo a uno Stato dell’Unione europea consenziente, previa richiesta dell’UNHCR; infine la collaborazione con i paesi terzi e l’uso di strumenti dell’Unione per aiutare gli Stati membri. Sul tema del ricollocamento, l’agenda si basa sull’art.78, par 3 del TFUE che prevede l’introduzione di un meccanismo temporaneo di ricollocazione, in caso di un’emergenza di afflussi di immigrati, che vada a beneficiare gli Stati membri più coinvolti (in questo caso Italia e Grecia) e la selezione dei paesi in cui gli attestati rifugiati verranno ricollocati si dovrebbe basare su: popolazione, PIL, media delle domande di asilo presentate e proporzione di rifugiati accolti, tasso di disoccupazione .

Inoltre, viene introdotta una nuova categoria di persone, definite persone “con evidente bisogno di protezione”; la definizione di questa categoria viene fornita nei Consigli europei del settembre 2015 e considera persone con evidente bisogno di protezione tutte le persone appartenenti alla nazionalità alla quale è stato attribuito un tasso di riconoscimento di protezione internazionale almeno del 75%, secondo Eurostat (Gjergji, 2016).

Nell’ambito della collaborazione con gli stati terzi, viene prevista l’istituzione in Niger, con la collaborazione di OIM (Organizzazione Internazionale per le migrazioni), UNHCR e le autorità nigeriane, di un centro pilota multifunzionale; questo centro avrebbe lo scopo di dare

informazioni, dare protezione e aiutare il reinsediamento di persone che ne abbiano bisogno. Attualmente i centri di transito e assistenza dell'OIM sono quattro e si trovano nelle città di Dirkou, Arlit, Agadez e Niamey (IOM, 2015).

L'agenda europea descrive poi i quattro pilasti su cui essa si fonda che sono sintetizzati in:

1. Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare;
2. Gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne;
3. Onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune europea di asilo;
4. Una nuova politica di migrazione legale.

Il primo punto vuole essere realizzato attraverso maggiore cooperazione con i paesi terzi e il rafforzamento in questi ultimi delle delegazioni UE e dei loro funzionari, indicando come esempio positivo la cooperazione tra UE e Turchia; la cooperazione deve avvenire anche al fine di contrastare il traffico di migranti, grazie all'aiuto delle agenzie dell'UE, alla cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria; infine, l'immigrazione irregolare deve essere contrastata migliorando il sistema di rimpatrio: l'agenda fa riferimento alla direttiva rimpatri, di cui la Commissione dovrebbe monitorarne l'attuazione, essa non è ritenuta comunque sufficiente per un'efficace cooperazione operativa, per questo motivo l'agenda propone di "modificare la base giuridica di Frontex per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio".

La gestione delle frontiere, (punto due), dovrebbe essere migliorata attraverso il rafforzamento del ruolo di Frontex; l'introduzione nel 2016 di una norma dell'Unione sulla gestione delle frontiere; la presentazione

di una nuova proposta sulle cosiddette "frontiere intelligenti"<sup>23</sup> e infine rafforzando le capacità dei paesi terzi di gestire le loro frontiere.

Il terzo punto, enuncia ancora una volta la necessità di un ulteriore rafforzamento della politica europea comune di asilo e di una maggiore adempienza alle norme comuni. L'agenda sostiene che in tal modo vi sarà anche una maggiore efficacia nell'identificare gli abusi, ovvero le richieste di asilo infondate grazie a delle disposizioni che contentano "il trattamento rapido delle domande infondate". Viene qui da chiedersi come una domanda possa essere considerata infondata, e quindi ricevere un trattamento rapido, prima ancora che sia stata analizzata; e questo fa dedurre un trattamento delle domande non individuale, ma basato piuttosto sul paese di provenienza. L'agenda dichiara appunto che nel 2014, per alcuni paesi era stata respinta la quasi totalità delle domande.

Per velocizzare le procedure si prevede anche un rafforzamento, da parte della Commissione, delle disposizioni contenute nella direttiva procedure, in merito al paese di origine sicuro. Infine, si auspica ad una maggiore condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri in seno al sistema Dublino ed una sua eventuale revisione, ma non prima del 2016, dopo che saranno pubblicati i risultati della sua valutazione periodica. Infatti, nel maggio 2016, la Commissione ha proposto la redazione di un ulteriore regolamento Dublino (il quarto), del Regolamento Eurodac e l'istituzione di una Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo; nonostante le modifiche proposte il regolamento Dublino sembra comunque fallire non solo in campo pratico, ma anche nel campo dei diritti<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Ovvero, un "pacchetto di proposte legislative che dovrebbero accelerare, facilitare e rafforzare le procedure di controllo dei viaggiatori di paesi terzi alle frontiere dell'Unione Europea" (Commissione Europea, 2013).

<sup>24</sup> Per un approfondimento sulla nuova proposta della Commissione sul regolamento Dublino, vedi: <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>

Per concludere, al punto quattro l'agenda, tenendo conto dell'importante ruolo che l'immigrazione svolge per la sostenibilità del continente europeo, espone una serie di iniziative al fine di incentivare l'immigrazione regolare, in particolare quella di stranieri altamente qualificati. Questo punto tuttavia è rivolto ai cosiddetti "migranti economici" e non ai richiedenti asilo, differenziazione che sembra escludere per questi ultimi la volontà di lavorare e costruirsi una vita in Europa, quando è tuttavia evidente che la necessità di lavorare, una volta approdati nell'Unione, valga per entrambe le categorie. Vengono inoltre previste modifiche nella politica dei visti, tra le quali la revisione "dell'elenco di paesi i cui cittadini devono possedere un visto per entrare", modifiche che, come abbiamo visto, spesso sono condizionate ad un'efficiente politica di contenimento delle emigrazioni da parte del paese terzo in causa. Vengono infine promossi programmi di integrazione e sono ulteriormente rafforzate le iniziative di sviluppo nei paesi di origine.

### **3.2. Gli Hotspot**

Tra gli impegni dell'UE per aiutare gli Stati membri a rispondere all'afflusso di immigrati, l'Agenda parla dell'introduzione di un metodo, istituito dalla Commissione, basato su dei cosiddetti "punti di crisi". In questi "punti di crisi", detti anche "hotspot", l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex, ed Europol dovrebbero lavorare assieme agli Stati membri "per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo"(European Commission, 2015a, p. 6).

Il 25-26 Giugno 2015, il Consiglio europeo diede il compito alla Commissione di stilare una mappa sugli aspetti legali, finanziari e operativi degli Hotspot.

La Commissione, nella sua nota esplicativa, definisce un hotspot come una sezione di confine esterno caratterizzata da una pressione migratoria sproporzionata e da flussi migratori misti. In questi casi, gli Stati membri possono chiedere assistenza nella gestione della pressione migratoria. L'aiuto deve arrivare dalle agenzie europee (Frontex, EASO, Europol ed Eurojust) che insieme dovrebbero svolgere un ruolo complementare in modo da velocizzare le pratiche e, sempre velocemente, stabilire chi può essere inserito nelle procedure di richiesta di asilo, chi al contrario, verrà accompagnato nel percorso per l'espulsione o chi può essere temporaneamente ricollocato (sulla base dell'art. 78(3) del TFUE e in deroga al regolamento Dublino).

Le operazioni vengono coordinate da una Task Force Regionale Europea (EURTF), che ha il compito di mettere in collegamento le varie agenzie europee in campo. Le operazioni di supporto dovrebbero essere le seguenti:

1. Registrazione e selezione degli immigrati irregolari (Frontex): determinare identità e nazionalità; dare informazioni sul processo di asilo. Le autorità degli stati membri provvederanno a prendere le impronta digitali e registrarle su EURODAC. Secondo la nota esplicativa della Commissione, a questo punto sarebbe già possibile fare una selezione tra chi può fare domanda di asilo, chi può essere immediatamente rimpatriato e chi resta in situazione dubbia.
2. Interrogatorio degli immigrati per avere informazioni sulle rotte e sul modus operandi dei trafficanti, al fine di contribuire alle indagini sulle reti criminali di trafficanti di esseri umani.
3. Accelerazione delle indagini e scambio di informazioni sul transito irregolare all'interno dell'UE
4. Supporto nelle pratiche di asilo. In particolare, EASO e UNHCR dovrebbero concentrarsi sulle persone in evidente bisogno di protezione per assicurare una procedura rapida e possibilmente seguita da una ricollocazione.

5. Coordinamento per il rimpatrio dei migranti che non hanno il diritto di restare legalmente in UE.

6. La messa a disposizione di interpreti per facilitare lo svolgimento dei lavori.

Queste azioni dovrebbero avvenire in seguito al primo soccorso in mare, allo sbarco e alla prima assistenza medica, tuttavia dalle testimonianze si evince che la coerenza alle direttive dipende dall'ammontare delle persone sbarcate; succede spesso che subito dopo lo sbarco, venga presentato un modulo da compilare senza che siano fornite informazioni adeguate (Ammirati, Brambilla e Leo, 2015). In riferimento a questo modulo, le direttive del ministero dell'Interno prevedono che al momento dello sbarco sia subito effettuata una suddivisione in base alla nazionalità.

Nessuna traccia quindi dell'identificazione di un rifugiato sulla base di criteri individuali, mentre predomina il criterio della nazionalità; in particolare la Fondazione Migrantes aveva esposto i possibili esiti di queste procedure: vengono ricollocati o hanno accesso alla procedura di asilo coloro che hanno la nazionalità di quattro paesi, ovvero siriani, eritrei, iracheni e persone della Repubblica Centrafricana; persone di altre nazionalità, che diano le impronte digitali, possono fare domanda d'asilo e coloro che non vogliono dare le impronte digitali vengono, o costrette con la forza, o espulse o collocate in un Cie (centro di identificazione ed espulsione); infine tutti coloro che provengono da un paese che viene considerato "paese sicuro" verranno rimpatriati.

Abbiamo già accennato alla difficoltà di controllo e di attribuzione delle responsabilità delle agenzie europee e a questo, nel metodo hotspot, si aggiungono i dubbi sulla sua legittimità a causa della mancanza di regole e di garanzie del rispetto dei diritti umani durante queste operazioni.

Nel caso italiano, le testimonianze sembrano confermare questi dubbi. Secondo la Commissione, in Italia gli hotspot sarebbero dovuti essere

sei, nello specifico, nelle città di Porto Empedocle, Pozzallo, Trapani, Lampedusa, Augusta e Taranto (ad Augusta l'hotspot in programma non fu più realizzato); in questi sei centri, il numero degli "accolti" dovrebbe essere di 1500 persone, e questo numero già destava preoccupazioni vista l'effettiva capienza delle strutture; inoltre, secondo le organizzazioni che lavorano sul territorio, da settembre 2015, cioè da quando gli hotspot sono stati attivati, il numero delle persone a cui è stato notificato il respingimento è stato molto elevato.

In base alle ispezioni di varie organizzazioni non governative all'interno dei centri, le condizioni negli hotspot sono degradanti, in Grecia anche più che in Italia<sup>25</sup>, soprattutto per le persone appartenenti alle categorie più vulnerabili, come i minori. Human Rights Watch denuncia proprio le condizioni di questi ultimi all'interno degli hotspot dove bambini vengono trattenuti per settimane in centri sovraffollati, insieme ad adulti a loro estranei e senza un'adeguata assistenza psicologica (Human Rights Watch, 23 giugno 2016).

Il sistema delle ricollocazioni in deroga a Dublino è stato recepito dall'Italia dalla Road Map (tabella di marcia), documento italiano che non ha alcuna base giuridica (Asgi, 22 Gennaio 2016). Il sistema di "relocation" da parte sua non è comunque efficiente; secondo delle raccomandazioni dell'UNHCR a Gennaio 2016 erano state ricollocate (da Grecia e Italia insieme) solamente 322 persone (UNHCR, gennaio 2016). E questo è dovuto sia ad una mancanza di collaborazione degli altri stati membri, sia ad una carenza di candidati possibili (in quanto non appartenenti alle nazionalità richieste).

Sulla base di questi dati, si possono evincere le seguenti conclusioni:

---

<sup>25</sup> Come si riscontra dal rapporto di Human Rights Watch sulle condizioni dei centri in Grecia, disponibile all'indirizzo: <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>

prima di tutto, gli hotspot sono strutture che non sono né previste né legittimate da alcuna norma della comunità europea o nazionale ma costituiscono una modalità per selezionare e distinguere tra chi ha diritto di chiedere asilo e i cosiddetti migranti economici, i quali vengono spostati in Cie, rimpatriati, o intimiditi a farlo; in secondo luogo, ogni immigrato soccorso in mare ha diritto ad avere tutte le informazioni necessarie al fine di conoscere la sua situazione giuridica, ha diritto a presentare domanda di asilo e deve quindi essere messo a conoscenza delle modalità con cui presentarla (Ammirati, Brambilla e Leo, 2015). L'obbligo di adeguata informativa è previsto dal d.lgs 142/2015 e dal d.lgs 25/2008<sup>26</sup>.

Terzo, non è chiaro con quali criteri avvenga la distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo, data la velocità con cui queste valutazioni avvengono; si può ipotizzare quindi che la valutazione avvenga su base nazionale, ma considerando che la maggior parte di coloro che arrivano sono sprovvisti di documenti, una valutazione rapida sembra poter avvenire solo con un'arbitraria valutazione "a occhio". La messa in opera degli hotspot e il rimpatrio di una parte dei suoi "ospiti" ricordano quindi le pratiche evidenziate in precedenza per le quali l'Italia è stata condannata in violazione dell'art 4 del Protocollo n.4 della Convenzione europea sui respingimenti collettivi, oltre a violare l'art. 10 comma 3 della Costituzione<sup>27</sup> "e delle riserve assolute di legge e delle riserve di giurisdizione per le misure restrittive della libertà personale previste dall'art.13 Cost" (Ammirati, Brambilla e Leo, 2015, p. 43).

---

<sup>26</sup> Il d.lgs 142/2015 riguarda l'attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Il d.lgs 25/2008 riguarda invece l'attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

<sup>27</sup> L'articolo 10 comma 3 della Costituzione italiana stabilisce che "lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

Nonostante le suddette considerazioni, negli ultimi mesi sono addirittura emerse ipotesi da parte del Ministero dell' Interno sulla possibilità di creare degli hotspot in mare<sup>28</sup>, a bordo delle navi della Marina italiana o addirittura su piattaforme. Ipotesi, seppur vaga, di cui ne sono state ipotizzate in maniera meno vaga le eventuali violazioni del diritto sia internazionale che nazionale dall'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione)<sup>29</sup>.

Quella che si sta delineando è quindi una “fabbrica dell'irregolarità”(Asgi, 22 Gennaio 2016) con respingimenti collettivi, mancanza di procedure e restrizioni del riconoscimento di protezione internazionale, pratiche che vanno nella direzione di un diritto sempre più selettivo, di una negazione del diritto d'asilo. La prospettiva è quella di una quantità di persone che vivono nell'irregolarità, e che sono quindi facilmente ricattabili e facili vittime di sfruttamento sessuale e lavorativo, con conseguente esclusione sociale e “ghettizzazione” (Asgi, 22 Gennaio 2016).

### **3.3. L'accordo UE - Turchia**

Come abbiamo accennato, gli hotspot sono previsti anche in Grecia, paese di sbarco per chi decide di prendere la rotta del Mediterraneo Orientale dalla Turchia. A partire dal 2015, la rotta del Mediterraneo dell'est è diventata della stessa intensità, e talvolta superiore, di quella del Mediterraneo centrale; ciò che cambia è la nazionalità delle persone che arrivano in Grecia, la maggior parte delle quali provengono dalla Siria, dall'Afghanistan e dall'Iraq, portando la Turchia, nel 2014, ad essere il paese che ospita più rifugiati al mondo (UNHCR, 2015c). Molti

---

<sup>28</sup>

Vedi:

[http://www.repubblica.it/cronaca/2016/05/31/news/hotspot\\_in\\_mare\\_per\\_identificare\\_i\\_migranti-140995576/](http://www.repubblica.it/cronaca/2016/05/31/news/hotspot_in_mare_per_identificare_i_migranti-140995576/)

<sup>29</sup> Vedi: <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/e-illegittimo-qualsiasi-hot-spot-per-identificare-i-migranti-in-mare/>

di coloro che superano il confine turco sono probabilmente immigrati di transito, intenzionati poi a emigrare ulteriormente verso l'Unione Europea, superando il confine greco-turco via terra o via mare. La questione del transito di migranti irregolari tra Turchia e Grecia è al centro delle relazioni tra UE e Turchia da molti anni, ma nell'ultima decina di anni il dibattito ha un nuovo aspetto, cioè la sua politicizzazione nell'ambito delle negoziazioni sull'accesso della Turchia nell'Unione Europea (Içduygu, 2011). In particolare, dopo un periodo di scontri in merito a un eventuale accordo di riammissione nei primi anni 2000, la Turchia acconsentì, nel 2004, all'apertura dei negoziati per un accordo di riammissione comunitario e nell'ottobre 2005 si aprirono le negoziazioni per l'accesso della Turchia all'Unione Europea. Il consenso alla bozza dell'accordo fu raggiunto solo nel 2011, tuttavia la Turchia ribadì che l'accordo non sarebbe stato firmato senza che prima non fosse portato avanti un processo per la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi. Da una parte quindi, l'Unione chiede alla Turchia determinati requisiti per il suo accesso nella cerchia degli Stati membri, e la Turchia, da parte sua, si rifiutava di mettere in atto accordi senza una minima garanzia di beneficio.

L'accordo di riammissione venne concluso il 16 dicembre 2013 e prevedeva il respingimento in Turchia dei cittadini, (inizialmente solo turchi, ma dal 2017 si prevedeva anche di cittadini di stati terzi) che fossero giunti illegalmente nell'Unione Europea; allo stesso tempo si avviava il processo che, entro il 2017, avrebbe portato alla soppressione dei visti di ingresso in Europa per i cittadini turchi. Tuttavia, prima che sia effettivamente introdotta la liberalizzazione dei visa, la Turchia deve soddisfare ancora una serie di requisiti e, ad oggi, come vedremo, la strada sembra ancora lunga. Tra i miglioramenti imposti alla Turchia vi sono la gestione dei confini, della sicurezza, la garanzia dei diritti fondamentali e la ratifica dei protocolli n. 4 e n. 7 della CEDU (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo); inoltre, un potenziale accordo dovrebbe essere concluso seguendo la procedura prevista dall'

articolo 218 TFUE sulla conclusione di accordi tra l'UE e i paesi terzi e dovrebbe quindi vedere l'accettazione di tutti gli Stati membri (Europae, 20 dicembre 2013). L'accordo, o almeno gli articoli che prevedono la riammissione di cittadini di stati terzi, sarebbe stato applicabile solo tre anni dopo, precisamente, nel 2017; com'è noto, tuttavia, nel marzo 2016, le due parti contraenti conclusero un altro "accordo", oggetto di questo paragrafo, che non segue lontanamente le procedure dell'articolo 218 TFUE ma ha comunque effetti pratici concreti.

Il fatto che la Turchia sia ancora lontana dal soddisfare i requisiti richiesti dall'Unione Europea e che, nonostante il più che abbondante numero di rifugiati accolti, la Turchia abbia accettato questo compromesso, mette in luce gli elementi politici che stanno alla base delle migrazioni internazionali (Zolberg, 1989). Se è vero infatti, come abbiamo accennato (e come sostengono le discussioni sulle migrazioni in Europa negli ultimi anni), che l'esternalizzazione verso i paesi vicini o confinanti rinforza la disparità Nord-Sud (Paoletti, 2011), l'esempio della Turchia potrebbe scostarsi da questo caso. Come sottolinea la Paoletti infatti, questo concetto non tiene in considerazione delle difficoltà che riscontrano i paesi di immigrazione nel controllare e ridurre l'immigrazione illegale. Oggi tuttavia questa difficoltà è assai più evidente e questo potrebbe invertire le logiche di potere tra stati. Gli accordi di riammissione con la Turchia hanno, infatti, contribuito a riavvicinare i rapporti tra quest'ultima e Unione Europea che negli ultimi anni si erano fatti più incerti. La politica estera della Turchia infatti, sembra allontanarsi dall'idea, un tempo prioritaria, di allinearsi ai principi e alle politiche dell'Unione; oggi sembra invece che le politiche di Ankara siano adottate basandosi sui propri interessi, che spesso, come nel caso della guerra in Siria, sono diversi da quelli dei suoi alleati occidentali (Talbot, 2015).

Gli accordi di riammissione sulle migrazioni trovano comunque dei punti in comune. In seguito al crescente numero di immigrati sbarcati in Grecia negli ultimi anni e direzionati a nord, già nell'ottobre del 2015

Unione e Turchia avevano sottoscritto un Piano di azione congiunto che prevedeva dei finanziamenti alla Turchia da parte dell'Unione (3 miliardi di euro), come aiuto per gestire il grande afflusso di rifugiati siriani bisognosi di protezione temporanea; un piano che già prevedeva una cooperazione per la prevenzione di flussi di migrazioni irregolari verso l'Europa. Fu così che il 18 Marzo 2016, l'Unione Europea (più precisamente il Consiglio europeo) e la Turchia hanno adottato una Dichiarazione che mira a eliminare la migrazione irregolare dalla Turchia all'UE, e che prevede i seguenti punti:

1. Il rimpatrio in Turchia di tutti gli immigrati che, a partire dal 20 marzo 2016, dalla Turchia saranno sbarcati in Grecia; il tutto dovrebbe avvenire nel rispetto del diritto internazionale e dell'UE e quindi, rispettando il diritto di non refoulement, ovvero analizzando preventivamente, caso per caso, le eventuali domande di asilo.
2. uno scambio di siriani; il cosiddetto programma 1:1; ovvero, per ogni siriano in posizione irregolare rimpatriato in Turchia, quest'ultima reinsedierà nell'Unione Europea un siriano regolare.
3. l'impegno della Turchia ad adottare "qualsiasi misura necessaria" per evitare che vi siano sbarchi in UE collaborando con essa e con i paesi vicini.
4. Una volta verificato che gli sbarchi irregolari siano diminuiti, sarà attivato un programma volontario di ammissione umanitaria.
5. Accelerazione delle pratiche per la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi.
6. L'erogazione, da parte dell'Unione Europea, di 3 miliardi di euro per il finanziamento dei progetti del cosiddetto "Strumento per i rifugiati" in Turchia a favore dei richiedenti protezione internazionale; per poi eventualmente mobilitarne ulteriori a conclusione e soddisfazione degli impegni previsti.
7. Miglioramento dell'unione doganale
8. Gli Stati hanno ribadito l'intenzione e l'impegno nel processo di adesione della Turchia all'Unione Europea.

9. Collaborazione per il miglioramento della situazione umanitaria in Siria, soprattutto nelle zone limitrofe alla Turchia. (International Summit, 2016).

L'accordo, che prevede l'assegnazione di ulteriori 3 miliardi di euro, sembra piuttosto favorevole per la Turchia, che sta già ospitando migliaia di rifugiati Siriani e per la quale, il relativamente esiguo numero di persone rimpatriate dalla Grecia non costituirebbe motivo di tumulto. Al contrario, per l'Unione, l'avvio di accordi con i paesi terzi per contenere le immigrazioni sono fondamentali e sembrano oggi la punta di diamante delle politiche europee per far fronte alla crisi migratoria, date anche le pressioni dell'opinione pubblica e come si può confermare anche dalla proposta italiana, di cui parleremo in seguito, il Migration Compact. Bisogna anche aggiungere che per l'Unione è importante continuare una cooperazione con la Turchia, che sebbene oggi sia coinvolta nei tumulti della regione mediorientale, rimane un partner strategico per l'UE, la quale dovrebbe ritornare ad avere il ruolo costruttivo e stabilizzante che aveva un tempo per la Turchia (Talbot, 2015).

Sembra quindi che, in questa situazione, sia la Turchia a guadagnare dall'accordo ma se, a livello di stati e di regioni, non si innesca una dinamica di diseguaglianza Nord-Sud, l'accordo viola ad ogni modo le norme europee e internazionali a discapito dei diritti umani e dei rifugiati, ed è questo aspetto che vogliamo esaminare.

Sebbene l'accordo precisi che i rimpatri saranno effettuati nel rispetto del diritto internazionale, evitando espulsioni collettive e rispettando il principio di non-refoulement, "le promesse di rispettare le norme internazionali ed europee appaiono sospette, una zolletta di zucchero sulla pillola di cianuro che la protezione dei rifugiati in Europa è stata costretta a inghiottire", ha dichiarato John Dalhuisen, direttore del programma Europa e Asia centrale di Amnesty International (Amnesty International, 18 marzo 2016).

Partendo dall'istituzione in seno alla quale è avvenuta questa Dichiarazione, bisogna sottolineare che il Consiglio europeo, non è un organo legislativo dell'Unione, ma è formato dai capi di governo e di Stato degli Stati membri. La Dichiarazione è stata adottata, infatti, in un incontro informale tra i membri del Consiglio europeo e il primo ministro turco, senza approvazione di alcun parlamento. Sembrerebbe quindi essere più un accordo non vincolante, ovvero di soft law, perché se fosse concepito come accordo internazionale violerebbe l'articolo 218 del TFUE. L'articolo 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, prevede infatti che sia il Consiglio ad adottare un accordo internazionale, inoltre, l'art. 218 prevede che sia il Parlamento europeo ad approvare accordi riguardanti alcune categorie, tra le quali, gli accordi su settori che prevedono una procedura legislativa ordinaria, che includono la politica comune dell'immigrazione (art. 79 TFUE), tuttavia, nella Dichiarazione in questione non vi è alcun coinvolgimento del Parlamento. (Gatti, 2016).

Come sottolinea Mauro Gatti nell'articolo su Eurojust, sembra comunque che la Dichiarazione uscente costituisca un vero e proprio accordo internazionale, infatti, secondo il diritto internazionale e in particolare secondo la Convenzione di Vienna<sup>30</sup>, un accordo internazionale si definisce trattato indipendentemente dalla sua designazione formale; così anche la Corte di giustizia dell'UE si era pronunciata nel Parere 1/75 affermando che "ogni impegno a carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma" costituisce un accordo internazionale; continua Gatti precisando che, ogni strumento che descriva ciò che è stato accordato tra le parti e che definisca gli impegni verso i quali le parti hanno acconsentito costituisce un accordo internazionale. Tali caratteristiche sono presenti nell'accordo UE- Turchia, che può dirsi quindi un accordo internazionale

---

<sup>30</sup> L'articolo 1(a) della Convenzione di Vienna afferma che "l'espressione "trattato" significa un accordo internazionale concluso in forma scritta fra Stati e disciplinato dal diritto internazionale, contenuto sia in un unico strumento sia in due o più strumenti connessi, e quale che sia la sua particolare denominazione"

e dovrebbe di conseguenza essere adottato secondo le procedure previste dall'articolo 218 del TFUE. La Dichiarazione, al contrario, è stata adottata in violazione del suddetto articolo e soprattutto in violazione delle prerogative del Parlamento, l'organo democratico che rappresenta i cittadini dell'Unione. Gatti tuttavia non esclude un'accettazione tacita del Parlamento, data la sensibilità politica della questione; un atteggiamento che sarebbe inopportuno poiché tale dichiarazione ha ripercussioni concrete sulla vita di molte persone.

### **3.3.1 La Turchia, un “paese sicuro”?**

Un ulteriore punto importante è che il rimpatrio degli stranieri in Turchia, presuppone che la Turchia sia considerato un cosiddetto “paese sicuro”, perché, in caso contrario, il respingimento degli stranieri violerebbe il principio di “non refoulement”. Tuttavia ci sono molte perplessità sul fatto che la Turchia possa essere considerata un paese sicuro, infatti, soprattutto negli ultimi anni, il regredire dello stato di diritto, l'erosione di istituzioni democratiche e le limitazioni alla libertà di stampa sono state evidenti, insieme alla costante questione della minoranza curda in Turchia.

Nell'accertare che un paese sia sicuro, bisogna tenere conto di alcuni elementi, tra i quali il rispetto, da parte del paese in causa, del divieto di refoulement; qualora questo non avvenga si ha il cosiddetto refoulement indiretto (ed oggi, è pacificamente accettato che il refoulement indiretto sia compreso nell'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, relativo al divieto di espulsione e rinvio al confine) e quindi la violazione del principio di non refoulement avrebbe luogo anche nell'ipotesi di un coinvolgimento indiretto dello Stato (Cherubini, 2012). Oltre a ciò, secondo l'UNHCR, per determinare se un paese sia “sicuro”, gli stati devono valutare i seguenti fattori: il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, la quantità di rifugiati prodotti, la ratifica e l'adempimento agli strumenti in garanzia dei diritti umani e la facile accessibilità nel paese da parte di organizzazioni nazionali o

internazionali indipendenti per verificare e supervisionare il rispetto dei diritti umani (UNHCR, 1992).

Nella giurisprudenza europea, il concetto di paese sicuro ha diverse sfaccettature ed è descritto all'interno della Direttiva Procedure, che distingue tra "paese di origine sicuro" e "paese terzo sicuro". Come sottolineato da un'analisi di Statewatch, gli articoli 36 e 37 della direttiva attribuiscono l'appellativo di paese di origine sicuro a quei paesi terzi nei quali non vi siano persecuzione, tortura o trattamenti e punizioni inumani o degradanti e dove non vi sia il rischio di violenza indiscriminata a causa di un conflitto armato. Viene inoltre tenuto conto del livello di protezione garantito all'interno del paese, mediante la valutazione delle leggi e la loro applicazione, il rispetto dei diritti e delle libertà, così come del principio di "non-refoulement" e l'efficienza del diritto a un ricorso in caso di violazione dei diritti.

Gli autori dell'analisi di Statewatch puntualizzano che la definizione di un paese come "sicuro" non significa che ogni richiesta di asilo da parte di un cittadino di tale paese verrà negata, ma che, tuttavia, una domanda da questo paese subirà un'accelerazione della procedura, che è molto probabile si concluda con un diniego, a meno che il richiedente non abbia delle prove evidenti (Roman, Baird e Radcliffe, 2016).

All'interno dell'Agenda europea sulle migrazioni, la Commissione aveva proposto di stilare una lista comune di paesi di origine sicuri da usare per la valutazione delle richieste di asilo e all'interno della lista venne inserita anche la Turchia. La scelta dei paesi si basava su una valutazione del numero di violazioni di diritti umani constatati dalla Corte europea sui diritti umani e dal numero di richieste di asilo sottoposte in Europa con esito positivo. In merito alla Turchia, i dati della Commissione Europea riferiti al 2014 (European Commission, 2015b) stimano che su 2899 richieste di asilo in Turchia, in 94 di queste sono stati violati dei diritti umani (accertati dalla Corte europea sui diritti umani) e inoltre, una percentuale del 23.1% di tasso di domande di asilo di cittadini turchi presentate in Europa sono risultate positive;

ultimo ma non meno importante, nessuno stato membro ha espresso la volontà di inserire la Turchia nella lista dei paesi terzi sicuri.

La Turchia venne quindi inserita nella lista soprattutto per ragioni politiche; i negoziati per entrare nell'Unione sono iniziati nel 2005, e l'Unione auspica a una sempre maggiore cooperazione, essendo la Turchia un importante partner; è inoltre vero che quando la cooperazione con l'Unione era più forte e l'ingresso nell'Unione era uno degli obiettivi principali dello stato turco, vi fu stato un notevole miglioramento nelle istituzioni democratiche e delle riforme interne e il mantenimento della stabilità turca è molto importante per l'Europa.

Statewatch precisa inoltre il concetto di paese terzo sicuro, col quale viene definito un paese attraverso il quale, una persona che fugge dal proprio paese è passata e nel quale avrebbe potuto trovare protezione ma non l'ha richiesta. Se questa persona fa quindi richiesta di asilo in un altro paese, quest'ultimo potrebbe non accettare la domanda e respingere il richiedente nel paese terzo sicuro. Questo concetto implicherebbe che i richiedenti asilo debbano chiedere protezione nel primo paese sicuro in cui approdano; tuttavia, molti studiosi ed anche l'UNHCR convengono nell'affermare che non vi sia alcuna norma di diritto internazionale che imponga ai richiedenti asilo di chiedere protezione nel primo paese terzo sicuro che raggiunge, per di più, questo metterebbe in una situazione svantaggiata, più di quanto non lo sia già, quei paesi confinanti con zone di conflitto. Tuttavia l'Unione Europea, per scongiurare il cosiddetto "asylum shopping", introdusse il concetto di paese terzo sicuro nella Direttiva procedure, così come nel regolamento Dublino. Secondo l'articolo 33(c) della direttiva, una domanda di protezione internazionale può essere giudicata inammissibile se "un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente". All'art. 38(1) viene poi data la definizione di paese terzo sicuro, che deve soddisfare una serie di requisiti tra i quali: assenza di minacce a vita, libertà, razza, religione etc.; rispetto del divieto di refoulement, garanzia di protezione in caso

di riconoscimento dello status di rifugiato, etc. Tuttavia le modalità di valutazione e la stessa definizione dello stato terzo sicuro sono a discrezione degli Stati membri i quali, secondo il punto 2 dell'articolo 38 dovrebbero comunque valutare caso per caso [Roman, Baird e Radcliffe, 2016]; infatti, un accordo di riammissione scarica la responsabilità della protezione del rifugiato sullo Stato terzo che tramite l'accordo si è impegnato ad accoglierlo; tuttavia l'accordo non svincola lo Stato che effettua il rimpatrio (in questo caso, l'Unione Europea) dal verificare se il paese terzo sia sicuro per ogni singola persona rimpatriata (Cherubini, 2012).

L'accordo UE-Turchia, ammettendo che sia gli immigrati irregolari che i rifugiati ritornino in Turchia, la considera implicitamente un paese terzo sicuro. Come abbiamo accennato, l'articolo 38 della direttiva procedure fa riferimento al rispetto del principio di "non refoulement", alla possibilità di chiedere lo status di rifugiato e la possibilità che gli sia concesso, conformemente alla Convenzione di Ginevra; la Turchia tuttavia, ha ratificato la Convenzione di Ginevra con riserva geografica, cioè applica la Convenzione solo ai richiedenti asilo europei. Non vi è quindi alcuna garanzia che essa garantisca lo status di rifugiato o applichi il principio di non refoulement a cittadini siriani, afgani o iracheni, come d'altronde è evidente dagli ultimi rimpatri, soprattutto di cittadini afgani e siriani<sup>31</sup>.

Già dal primo accordo di riammissione iniziato nel 2012 sorgevano i primi dubbi; infatti, come anche citato nel rapporto del Relatore Speciale dell'ONU sui diritti umani dei migranti François Crépeau, relativamente alla sua missione in Turchia nel giugno 2012, la Turchia non aveva le risorse adeguate per sostenere in condizioni dignitose l'arrivo dei migranti respinti dall'Unione; inoltre, l'accordo non includeva nessuno specifico obbligo di non deportare le persone

---

<sup>31</sup> Come si può evincere dal rapporto di Amnesty International: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

riammesse verso il loro paese di origine dove rischiano torture, punizioni o trattamenti inumani o degradanti. Il rapporto poneva in evidenza anche il crescente numero di immigrati irregolari detenuti, comprese famiglie e bambini e il piano dell'UE di finanziare nuovi centri di detenzione detti "centri di espulsione" dove, in aggiunta, le condizioni di detenzione non soddisfano gli standard internazionali sui diritti umani (OHCHR, 2013)<sup>32</sup>.

In merito alla questione curda, recentemente l'UNHCR ha chiesto che la Turchia permetta l'invio di osservatori ONU nel sud-est del paese dopo le denunce sull'uccisione di civili disarmati da parte delle forze di sicurezza di Ankara (Huffington Post, 10 maggio 2016). Ci si chiede quindi quali diritti possano essere garantiti a dei cittadini curdi respinti in Turchia, e soprattutto, a dei curdi che vogliono chiedere asilo in Europa.

Non mancano anche gli appelli delle ONG che condannano i trattamenti verso i profughi, Human Rights Watch a maggio denunciava le autorità turche di sparare e picchiare i profughi siriani che cercavano di attraversare il confine (Human Rights Watch, 10 maggio 2016). Inoltre, l'agenzia Standard Ethics, confermando il Report della Commissione europea e il rapporto annuale di Amnesty International, concorda nel dire che la situazione dei diritti umani è deteriorata dalle ultime elezioni del giugno 2015 e che il pieno rispetto dei diritti umani, della libertà di espressione, la protezione dei dati personali e delle minoranze non sono garantiti all'interno dello Stato (Standard Ethics, 2016).<sup>33</sup>

Alla luce di queste testimonianze è difficile pensare come la Turchia possa essere considerata un paese sicuro dall'Unione Europea.

A giudicare dalle recenti politiche messe in atto dall'Unione Europea sembra che la storia, e in particolare, l'esempio della condanna

---

<sup>32</sup> Per un approfondimento consultare il "Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants - Mission to Turkey" presente al link: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/TRIndex.aspx>

<sup>33</sup> Per ulteriori approfondimenti sul perché la Turchia non sia un paese sicuro vedi il rapporto di Statewatch "Analysis. Why Turkey is Not a Safe Country" al link: <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>

dell'Italia da parte della Corte di giustizia europea, non sia servita da esempio alcuno. Le decisioni prese, sono, infatti, mosse da un sentimento di emergenza e di paura, e, come nel caso turco, l'immigrazione diventa sempre più una questione politica o meglio un mezzo politico e per entrambi questi motivi le politiche in materia di asilo si allontanano dal diritto, dalle regole e dalle procedure per andare ad essere sempre più informali ma anche sempre più illegittime, e per andare a ledere e a violare il diritto d'asilo e delle persone in cerca di protezione.

I recenti sviluppi negli avvenimenti domestici turchi accrescono le preoccupazioni. Il 15 luglio 2016 un tentativo di colpo di stato dell'esercito fallì sotto la repressione del governo; all'avvenimento fecero seguito arresti di massa, epurazioni e censure; sei giorni dopo la Turchia dichiarò lo stato di emergenza che, per ragioni di sicurezza, conferisce più poteri a governo e a forze armate, oltre che limitare alcune libertà individuali. A questo si aggiunse infine la sospensione della Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Alla luce di questi ultimi fatti, è legittimo domandarsi come la Dichiarazione UE-Turchia possa restare in vigore e quali saranno gli sviluppi futuri nelle relazioni tra UE e Turchia in materia di immigrazione. Ciò che è certo è che in una simile circostanza, in cui gli stessi cittadini turchi sono privati dei loro diritti, è difficile pensare che siano rispettati proprio quelli dei rifugiati.

### **3.4. Il Migration Compact**

Le precedenti constatazioni non hanno fatto comunque cambiare rotta alle decisioni dell'Unione Europea, che continuano a non tenere conto delle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In merito all'esternalizzazione, e all'interno dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità avviato nel 2005, l'Europa si era già mossa tramite degli accordi regionali specialmente con l'Africa.

Nel 2006 era iniziato il Processo di Rabat, un foro di dialogo sui temi migratori tra i paesi dell'Ue e paesi dell'Africa occidentale, centrale e mediterranea che si concluse nel 2014, durante il semestre di presidenza italiana, con la Dichiarazione di Roma. Il programma di Roma poggiava su 4 pilastri: cooperazione tra UE e Africa per la prevenzione dell'immigrazione illegale, cooperazione sull'immigrazione legale e la protezione internazionale e infine il nesso tra migrazione e sviluppo a conferma del fatto, sottolineato anche dal Ministro degli esteri italiano, che l'immigrazione riguardava anche la cooperazione economica. Nello stesso momento in cui veniva annunciato il programma di Roma, veniva avviato il processo di Khartoum, un nuovo dialogo sulle migrazione tra UE e paesi dell'Africa Orientale. Anche il processo di Khartoum, come quello di Rabat, mirava a trasferire le responsabilità di difesa delle frontiere e di controllo sui paesi terzi, di transito o di origine, tramite accordi di respingimento nei paesi di origine (Paleologo, 18 aprile 2016).

Infine, il vertice di Valletta dell'11 e 12 novembre 2015, che ha riunito capi di Stato e di governo europei e africani, ha permesso di realizzare un piano d'azione per rafforzare la cooperazione e per affrontare le sfide delle migrazioni e le sue opportunità e per finalizzarlo è stato istituito un fondo fiduciario di emergenza per l'Africa.

Sull'onda dei suddetti processi e vertici, nell'Aprile 2016 il governo Renzi ha proposto al presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e al presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, il cosiddetto Migration Compact, un programma che continua nella direzione dell'esternalizzazione dei controlli e della cooperazione con i paesi terzi.

Le proposte del Migration compact sono indirizzate prevalentemente alla stipulazione di accordi con i paesi terzi e alla stabilizzazione della situazione in Libia; tuttavia le misure previste ricordano il modello di accordi con la Libia, stipulati da Berlusconi e Maroni nel 2009, che si

basavano sul principio della cosiddetta “condizionalità migratoria”, principio proposto da Sarkozy nel 2008 per guidare i rapporti con i paesi terzi (Paleologo, 18 aprile 2016).

Come sottolineano Betts e Milner (2006) infatti, le politiche degli stati europei verso l’asilo in Africa sono altamente eurocentriche e le decisioni vengono prese senza considerare le realtà politiche e strutturali dell’asilo in Africa e senza dare spazio al dialogo tra i due continenti. Di conseguenza, Betts sostiene che la falsa rappresentazione e l’esclusione degli stati africani nel recente dibattito sull’immigrazione abbia delle serie conseguenze sulla protezione dei rifugiati. Infatti, l’accettazione, coercitiva o indotta, dei paesi africani a collaborare con l’Europa, esaspera ulteriormente la polarizzazione Nord-Sud, portando gli stati Africani ad alienarsi dal loro impegno per il non-refoulement dei richiedenti protezione. Questo risultato avrebbe serie conseguenze per la protezione dei rifugiati e non è una soluzione di lungo periodo adeguata che risponda alle preoccupazioni europee.

Per quanto riguarda la sicurezza dei richiedenti asilo, molte ONG e associazioni hanno, infatti, condannato i pericoli di questa esternalizzazione, costatando la volontà dell’UE di spostare la responsabilità della gestione dei flussi sui paesi africani, a scapito dei diritti umani dei migranti. Hanno poi ribadito che l’implementazione degli accordi userebbe i finanziamenti destinati agli aiuti allo sviluppo, rendendo questi ultimi condizionati dalla collaborazione o meno dei paesi terzi nel controllare, o meglio impedire, l’emigrazione.

Si può concludere dunque che si sta andando verso una restrizione preoccupante del riconoscimento del diritto di asilo in Europa, anche tramite l’introduzione di una lista di paesi sicuri, che diventa un criterio per la valutazione delle domande . Le norme europee rischiano quindi di essere usate in modo sempre più restrittivo così come gli accordi con i paesi terzi tendono a limitare l’accesso nell’Unione Europea (Paleologo, 18 aprile 2016).

## CONCLUSIONI

Si conclude quindi questo lavoro con una serie di constatazioni ma anche una serie di preoccupati interrogativi.

Abbiamo in principio affermato che il diritto di asilo moderno è un diritto di asilo “derogatorio”, cioè esso è considerato una deroga alla chiusura delle frontiere per concedere, a chi cerca protezione, accoglienza nel proprio territorio. È quindi un diritto dello stato di immigrazione e non un diritto soggettivo della persona in cerca di protezione. Il diritto internazionale ha tuttavia cercato di rendere sempre più difficile per gli stati il non concedere l’asilo, specialmente tramite la Convenzione di Ginevra, che ha voluto stabilire una serie di diritti per i rifugiati. Il diritto dell’Unione Europea, in particolare il TFUE, ha di conseguenza fatto lo stesso, per adattarsi e applicare il diritto internazionale, ma anche perché i principi fondanti dell’Unione Europea si basavano proprio sul rispetto dei diritti umani, sulla democrazia, sullo stato di diritto e sulla solidarietà.

Se il diritto di asilo derogatorio, prevedeva comunque l’ingresso nel territorio in cui ci si voleva rifugiare per chiedere asilo, l’esternalizzazione dell’asilo cerca proprio di evitare questo, cercando di trovare soluzioni per limitare l’ingresso nel territorio dell’Unione, spostando la responsabilità del controllo sugli stessi stati da cui i richiedenti asilo scappano, o costruendo campi al di fuori dei confini dell’Unione per valutare le domande di asilo.

In seguito al grande afflusso di immigrati dell’ultimo decennio e in particolare degli ultimi 5 anni, e in seguito alla proclamata emergenza per l’arrivo costante sulle coste europee e sui suoi confini orientali di migliaia di profughi, quello che sta succedendo è che l’Unione Europea, nel prendere decisioni in merito al tema, sta sviando all’applicazione del diritto internazionale ed europeo con una conseguente violazione dei diritti dei rifugiati e dei diritti umani, sostituendolo con decisioni

arbitrarie, informali e, a livello nazionale, decisioni messe in pratica tramite circolari.

C'è da chiedersi quindi quale sarà il limite a queste violazioni che privano i richiedenti asilo e più in generale gli immigrati della loro soggettività giuridica. L'eventualità che, arbitrariamente, l'Unione Europea, per quella che lei definisce una crisi o un'emergenza, possa liberamente decidere di sospendere (anche se non in modo esplicito o pubblico) l'applicazione delle normative internazionali ed europee, violare la Convenzione di Ginevra, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e che gli stati membri possano singolarmente decidere di sospendere il trattato di Schengen, sono segnali preoccupanti.

L'immigrazione è un fenomeno intrinseco nella storia globale e ormai sembra chiaro che politiche di sicurezza, di contenimento e di controllo non siano efficaci. L'Europa dovrebbe tornare a interrogarsi sulla sua storia e sui principi su cui si è fondata, interrogarsi sulle cause e sulle risposte dell'immigrazione sotto ogni aspetto, non solo su quello economico e quantitativo, per dare delle soluzioni esaurienti, che rispettino i diritti umani e il diritto di asilo.

## BIBLIOGRAFIA

- Adinolfi, A. (2009) "Riconoscimento Dello Status Di Rifugiato E Della Protezione Sussidiaria: Verso Un Sistema Comune Europeo?" *Rivista di Diritto internazionale*, n. 3, pp. 669-696.
- Ammirati A., Brambilla A., Leo L. (2015), "Arrivi e transiti: controllo delle frontiere, identificazione e movimenti secondari", in *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino, pp. 17-49.
- Amnesty International (1999), "Comments by Amnesty International on the Implementation of the Action Plans adopted by the High Level Working Group on Asylum and Migration", 23 dicembre, <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/eu/asylum-and-migration/comments-by-amnesty-international-on-the-implementation-of-the-action-plans-0041/#.V-t4cukQLw> [consultato il 3 agosto 2016].
- Amnesty International (2016), "Accordo Ue-Turchia, un colpo di proporzioni storiche ai diritti umani", 18 marzo, <http://www.amnesty.it/Accordo-Ue-Turchia-un-colpo-di-proporzioni-storiche-ai-diritti-umani> [consultato il 12 settembre 2016]
- Asgi (2016), "Il diritto negato: dalle stragi in mare agli *hotspot*", 22 gennaio, [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016\\_asilo\\_puglia\\_11.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_asilo_puglia_11.pdf) [consultato il 6 settembre 2016]
- Basso P., Perocco F. (2003), "Gli immigrati in Europa", in Basso P., Perocco F. (a cura di), *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*. Milano: Franco Angeli, pp. 71-100.
- Betts, A., Milner, J. (2006) "The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States", Centre on Migration, Policy and

- Society, Working Paper, n. 36, University of Oxford, [http://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2006-036-Betts-Milner EU Asylum Policy Africa.pdf](http://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2006-036-Betts-Milner%20EU%20Asylum%20Policy%20Africa.pdf)
- Bigo D., Guild E. (2005) "Introduction: Policing in the Name of Freedom" in Bigo, D., Guild E., eds *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate, pp. 1-9.
- Boswell C. (2003), "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy", *International Affairs*, n. 79, pp. 619-638.
- Brambilla A., Morandi N. (2015) "Il sistema comune europeo di asilo e la normativa italiana in materia di protezione internazionale" in *Il diritto di asilo tra accoglienza e esclusione*, Edizioni dell'asino, pp. 58 - 91.
- Calamia A.M., Vigiak V. (2015) *Manuale Breve. Diritto dell'Unione Europea*. VIII. Milano: Giuffrè Editore.
- Caritas, (2002) "Immigrazione. Dossier statistico 2002", Roma: Nuova Anterem.
- Carrera S., Hernandez i Sagrera R. (2009) "The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy. Towards Mobility or Insecurity Partnerships?", Centre for European Policy Studies, Working document, n. 321, Brussels.
- Cassarino J. P. (2007) "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v. 42, n.2, pp. 179-196.
- Cherubini F. (2012), *L'asilo Dalla Convenzione Di Ginevra Al Diritto dell'Unione Europea*, Bari: Cacucci.
- Commissione europea, (2002), "Libro Verde Su Una Politica Comunitaria Di Rimpatrio Delle Persone Che Soggiornano Illegalmente Negli Stati Membri", COM(2002) 175 definitivo, Bruxelles, 10 aprile.
- Commissione europea (2013), "Frontiere 'intelligenti' aumenteranno

la mobilità e la sicurezza”, Comunicato Stampa, 28 febbraio, Bruxelles.

Consiglio dell’Unione Europea (2007), “Consiglio europeo di Bruxelles 21 e 22 Giugno, conclusioni della presidenza”, 11177/1/07, Bruxelles, 20 luglio.

Corriere della sera, (2009), “ Berlusconi: «Sì ai rimpatri, non apriremo le porte a tutti»”, 9 maggio, [http://www.corriere.it/politica/09\\_maggio\\_09/maroni\\_immigra ti\\_respinti\\_da84e542-3ca2-11de-a760-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/politica/09_maggio_09/maroni_immigra ti_respinti_da84e542-3ca2-11de-a760-00144f02aabc.shtml) [consultato il 21 agosto 2016].

Council of the European Union, (1999), “Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions”, 200/1/99, Brussels.

D’Agostini M., De Santis F., (1999), “Il “terzo pilastro” e le altre politiche di cooperazione in materia di giustizia e affari interni dopo Amsterdam”, settembre, <http://www.euganeo.it/europei/i-e031.htm> [consultato il 23 luglio 2016]

Europae (2013), “Ue-Turchia: raggiunto l’accordo per la riammissione degli immigrati irregolari”, 20 dicembre, <http://www.rivistaeuropae.eu/esteri/esterni/ue-turchia-raggiunto-laccordo-per-la-riammissione-degli-immigrati-irregolari/>

European Commission (2015a), “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. A European Agenda on Migration”, COM(2015), 240 final, Brussels, 13 May.

European Commission (2015b), “European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an

EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU”, COM(2015), 452 final, Brussels, 9 September.

Favilli C. (2005) “Quali Modalità Di Conclusione Degli Accordi Internazionali in Materia Di Immigrazione?” *Rivista di Diritto internazionale*, n. 1, pp. 156-165.

Favilli C. (2015) “Reciproca Fiducia, Mutuo Riconoscimento E Libertà Di Circolazione Di Rifugiati E Richiedenti Protezione Internazionale nell’Unione Europea”, *Rivista di Diritto internazionale*, n. 1, pp. 701-747.

Ferrari G. (2004) “La convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici”. *In: Relazione tenuta all’Univeristà degli Studi di Roma “La Sapienza”, Facoltà di Scienze Politiche, Cattedra di Diritto Internazionale. Asilo: dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione Europea*, 12 dicembre 2003 -14 maggio 2004.

Focarelli C. (2012). *Diritto Internazionale I. Il Sistema Degli Stati E I Valori Comuni Dell’umanità*. 2° ed. I. Padova: CEDAM.

Gatti M. (2016), “La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?”, *Eurojus*, 11 aprile, <http://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/> [consultato il 8 settembre 2016]

Gent S. (2012), “The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward”, Succex Centre for Migration Research, Working paper, n. 11, September, Succex.

Gjergji I., (2016), *Sulla Governance Delle Migrazioni. Sociologia*

- Dell'underworld Del Comando Globale*. Milano: Franco Angeli.
- Huffington Post, (2016), "Europa, Onu e ong contro Erdogan: «Spari ai profughi, curdi arsi vivi e legge antiterrorismo troppo dura»", 10 maggio, [http://www.huffingtonpost.it/2016/05/10/migranti-turchia-spara-a-rifugiati-siriani\\_n\\_9882138.html](http://www.huffingtonpost.it/2016/05/10/migranti-turchia-spara-a-rifugiati-siriani_n_9882138.html).
- Human Rights Watch (2016), "Italia, migrazione: bambini bloccati in hotspot insicuri", 23 giugno, <https://www.hrw.org/it/news/2016/06/23/291296> [consultato il 6 settembre 2016]
- Human Rights Watch (2016), "Turkey:Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers", 10 May, <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers> [consultato il 15 settembre 2016]
- Içduygu A., (2011), "The Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?", *Improving Us and EU immigration systems*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Il Sole 24Ore, (2015), "Libia, premier designato: riavviare trattato amicizia con Italia. Renzi: forte sostegno a stabilizzazione", 28 dicembre, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-12-28/libia-renzi-deciso-sostegno-dell-italia-la-stabilizzazione--150000.shtml?uuid=AC2qoj0B> [consultato il 26 agosto 2016]
- IOM, (2015), "Niger", 12 settembre, <http://humanitariancompendium.iom.int/niger/2015>
- Internazionale, (2016), "In Turchia sono state arrestate 18mila persone dopo il golpe", 29 luglio, <http://www.internazionale.it/notizie/2016/07/29/turchia->

[golpe-arresti.](#)

International Summit, (2016), “EU-Turket statement, 18 March 2016”,  
Press Release, 144/16, 18 marzo.

La Repubblica, (2008), “Ecco Il Testo Dell’accordo. Va Ratificato Dal  
Parlamento”, 23 ottobre,  
<http://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/esteri/libia-italia/testo-accordo/testo-accordo.html> [consultato il 21  
agosto 2016].

La Stampa, (2016), “Addio Frontex, l’Ue avrà una propria guardia  
costiera”, 22 giugno,  
<http://www.lastampa.it/2016/06/22/esteri/addio-frontex-lue-avr-una-propria-guardia-costiera-uNVfGuQ05e413mkkzoIHcXL/pagina.html> [consultato il 25  
agosto 2016].

Lavenex S., Ucarer E.M., eds. (2002) *Migration and the Externalities of European Integration*, Lexington books, Lanham.

Lenzerini F. (2011) “Diritto d’asilo e esclusione dello status di rifugiato. Luci e ombre nell’approccio della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.” *Rivista di Diritto internazionale*, n. 1, pp. 103-135.

Liguori A., (2012) “La Corte Europea Dei Diritti Dell’uomo Condanna l’Italia per I Respingimenti Verso La Libia Del 2009: Il Caso Hirsi.” *Rivista di Diritto internazionale*, pp. 415-443.

Magi L., (2011), “Protezione Dei Richiedenti Asilo «par Richochet» O Protezione «par Moitié»? La Grande Camera Ripartisce Fra Gli Stati Contraenti Le Responsabilità per Violazione Della Convenzione Europea Conseguenti Al Trasferimento Di Un Richiedente Asilo in Attuazione Del Regolamento «Dublino II»”, *Rivista di Diritto internazionale*, pp. 824-832.

Melting Pot Europa, (2004), “Immigrazione E Terrorismo Al Vertice

- Dei Ministri G5”, 19 ottobre, <http://www.meltingpot.org/Immigrazione-e-terrorismo-al-vertice-dei-ministri-G5.html#.V TH9OkQRLz> [consultato il 20 Agosto 2016].
- Melting Pot Europa, (2009), “Unhcr – Stop ai respingimenti in Libia”, 15 maggio, <http://www.meltingpot.org/Unhcr-Stop-ai-respingimenti-in-Libia.html#.V-vZdekQRLx> [consultato il 21 agosto 2016].
- Morandi N., Bonetti P., (2012), “La protezione sussidiaria”, Asgi, 11 marzo, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/protezione.sussidiaria.morandi.bonetti.11.marzo.2012.pdf>.
- Nascimbene B. (2001), “Relazioni esterne e accordi di riammissione”, in L. Daniele (a cura di), *Relazioni esterne dell’Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano: Giuffrè, pp. 297- 310.
- Nascimbene B., (2012), “Condanna senza appello per i ‘respingimenti’”, *AffarInternazionali*, 10 ottobre, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1988> [consultato il 21 agosto 2016].
- OHCHR, (2013), “Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau”, United Nations General Assembly, 17 aprile.
- Paleologo F.V., (2016), “Dal processo di Khartoum al Migration Compact. Verso la fine del diritto di asilo in Europa. Ad un anno dalla strage più grande nel Mediterraneo”, 18 aprile, <http://dirittiefrontiere.blogspot.it/2016/04/dal-processo-di-khartoum-al-migration.html>.
- Paoletti E., (2011) “Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Lybia”, *Political Studies*, n. 59, pp. 269–289.
- Roman E., Baird T., Radcliffe T., (2016), “Analysis. Why Turkey si Not a

- «Safe Country», *Statewatch*, february, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>.
- Ronzitti N., (2009), “Il Trattato Italia-Libia Di Amicizi a, Partenariato E Cooperazione”, Istituto Affari Internazionali, 29 gennaio, [http://www.iai.it/sites/default/files/pia\\_c\\_108.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/pia_c_108.pdf).
- Sarkozy N., Schauble W. (2006), “New European Migration Policy, a Franco-German Plan Presented by Nicolas Sarkozy and Wolfgang Schauble to G6 immigration ministers”, Vertice del 27 ottobre.
- Standard Ethics, (2016), “Turkey’s Standard Ethics rating (SER)”, London, 10 May,
- UNHCR (1992), “UNHCR Position Relating to the Resolution on Safe Countries of Origin”, 30 November-1 December, <http://www.unhcr.org/43662e712.pdf>
- Talbot V. (2015), “Resetting Turkey-EU Relations?”, in Talbot V., ed. *The Uncertain Path of the ‘New Turkey’*, Milano: ISPI, pp. 83-94.
- UNHCR (1992), “Position Relating to the Resolution on Safe Countries of Origin”, London, 30 November – 1 December, <http://www.refworld.org/pdfid/3fa7c4f04.pdf>
- UNHCR (2015a), “Nuovo rapporto dell’UNHCR raccomanda di non rinviare i richiedenti asilo in Grecia”, <https://www.unhcr.it/news/nuovo-rapporto-dellunhcr-raccomanda-di-non-rinvia-re-i-richiedenti-asilo-in-grecia.html> [consultato il 27 luglio 2016].
- UNHCR (2015b), “The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees”, 1 July, <http://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html>
- UNHCR (2015c), “Global Trends. Forced displacement in 2015”, 20

june,

<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

UNHCR, (2016), "Building on the Lessons learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively", gennaio, <http://www.unhcr.org/569fad556.pdf>.

Valluy J. (2009), *Rejet Des Exilés*. Broissieux: Editions du Croquant.

Zolberg, A. (1989), "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World", *International Migration Review*, 23 (3), 403-430.