

Le Problematiche della crisi Migratoria

-Il Caso Polacco-

(Professoressa Giada Ragone)

Il convegno della Professoressa Giada Ragone è iniziato delineando i punti essenziali della ricerca, chiarendo che questo mira a spiegare la fase critica della definizione delle politiche migratorie che l'Unione europea sta attraversando, riferendosi, in primo luogo, alle difficoltà che hanno gli Stati membri nel trovare soluzioni condivise per il superamento del c.d. "sistema Dublino".

Il sistema Dublino è quel sistema che prevede che il paese di primo approdo dell'immigrato è quello che deve occuparsi delle pratiche di asilo, sistema che ovviamente pone gli Stati di confine, come ad esempio Italia, Grecia e Spagna, in una situazione svantaggiata per via della loro situazione geografica rispetto ad altri paesi dell'Unione.

Nel Marzo 2019 è stata presentata l'agenda europea sull'immigrazione e Frans Timmermans, Primo vicepresidente della Commissione europea e Commissario europeo, ha indicato come misure per risolvere i problemi strutturali dell'UE, in riferimento all'immigrazione, anche la necessità per gli stati di lavorare insieme con un approccio globalizzato e solidaristico attuando una equa ripartizione della responsabilità in materia migratoria.

Timmermans ha specificato che la declinazione pratica dei principi di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, sanciti nell'articolo 80 TFUE¹, implica anche il completamento del regolamento di Dublino.

Questo non è un obiettivo facilmente perseguibile poiché ci sono diverse visioni da parte degli Stati membri sul tema, infatti anche la proposta legislativa della riforma del sistema Dublino presentata dalla Commissione nel 2016, sebbene sia stata approvata dal parlamento nel 2017, attualmente non è stata approvata dal Consiglio.

¹ Art. 80 TFUE: "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

Successivamente, dopo aver delineato il quadro generale, la relatrice si è concentrata sul caso polacco che, insieme agli altri stati del Gruppo di Visegrád, è uno dei paesi che si è dimostrato meno disponibile alle richieste solidaristiche da parte dell'Unione. Infatti è uno degli Stati che meno di tutti ha contribuito all'implementazione del piano dei ricollocamenti stabilito dalle note decisioni del Consiglio nel settembre 2015 prevedendo che gli Stati membri si sarebbero impegnati a ricollocare fino a 160 000 persone.²

Nel 2015, sebbene la Polonia avesse aderito alle procedure del ricollocamento, queste vennero interrotte nel Dicembre dello stesso anno, e inoltre, nello stesso periodo, lo Stato era impegnato per le elezioni parlamentari e presidenziali.

In seguito a quelle elezioni è iniziata l'ascesa politica di *Diritto e Giustizia (PIS)*, partito di destra di ispirazione conservatrice che, a differenza del governo precedente, si è dimostrato ostile per quanto concerne la collaborazione per i piani di ricollocamento; infatti, nell'Aprile del 2016, la camera bassa del parlamento polacco ha criticato e bloccato le pratiche già iniziate dal precedente governo per quanto riguardava i già citati provvedimenti adottati a fine 2015 e, infine, la Polonia è intervenuta in giudizio in un ricorso dinnanzi la Corte di giustizia proposto dalla Slovacchia e dall'Ungheria contro la decisione del 22 settembre 2015 del consiglio, che a differenza di quella del 14 settembre disegnava la ricollocazione come un meccanismo obbligatorio per quote.

Nel settembre 2017, la Corte di giustizia ha rigettato le questioni sollevate dalla Polonia chiarendo, tra le altre ragioni, che il Consiglio ha piena facoltà di emanare questi meccanismi in quanto attuativi dei due principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità.

Tre mesi prima della pronuncia della Corte di giustizia, constatato il perdurante rifiuto della Polonia, la Commissione aveva avviato una procedura di infrazione, previsto dall'articolo 258³, per inadempimento degli obblighi sanciti all'articolo 2 TFUE⁴.

Le giustificazioni presentate dalle autorità polacche riguardavano in primo luogo un presunto effetto sospensivo del ricorso presentato alla Corte di giustizia e, infine, le difficoltà nell'effettuare i controlli di sicurezza.

² https://ec.europa.eu/italy/news/20161109_ricollocazione_reinsediamento_it

³ "L'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) conferisce alla Commissione, che è custode dei trattati, il potere di agire in giudizio contro lo Stato membro che non rispetti gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione".

⁴ Si veda Articolo 2 TFUE: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>

Queste non vennero considerate soddisfacenti dalla Commissione poiché non proponevano una nuova politica di ricollocamento in tempi rapidi e, per tale ragione, questa decise di passare alla seconda fase della procedura di infrazione emanando, nel 2017, un parere motivato. Le risposte presentate a questo parere sono state giudicate nuovamente insoddisfacenti e la Polonia ha continuato a non contribuire all'attuazione del piano straordinario, la commissione ha presentato un ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia.

Ad oggi, la causa è ancora pendente: nel Maggio scorso si è tenuta l'udienza e in questo momento è interessante immaginare come la Corte possa giudicare l'operato polacco.

Per meglio comprendere le ragioni dell'operato della Polonia verso le richieste solidaristiche dell'Unione, è opportuno contestualizzare questo atteggiamento all'interno della più ampia piega populista assunta dal partito di maggioranza.

I populismi di destra, in cui la Polonia può rispecchiarsi, hanno delle caratteristiche che si possono riassumere in tre punti: in primo luogo, questo tipo di populismo si propone come risposta a bisogni e timori più diffusi nella società, riguardanti ad esempio la crisi economica, la pubblica sicurezza e l'idea che la crisi migratoria possa portare ad una crisi di identità con una perdita radicale dei valori di ogni singola comunità; in secondo luogo, c'è la tendenza a imporsi come avversari diretti del costituzionalismo contemporaneo, e, senza dubbio, un elemento che ci fa dedurre ciò è l'ostilità che si prova nei confronti delle corti di cui il costituzionalismo si serve⁵; infine, il terzo elemento che caratterizza i populismi è una tendenza antieuropeista.⁶

Nel caso della Polonia, va chiarito che da un punto di vista numerico questa non è stata interessata da flussi migratori ingenti o quanto meno non provenienti dal mediterraneo, piuttosto è meta di migranti che facevano parte dell'ex unione sovietica, e ne consegue, dunque, che a livello di dibattito pubblico la crisi migratoria mediterranea è stata percepita come qualcosa di "estraneo e lontano". Inoltre, la principale "minaccia" di una politica di accoglienza riguardava la paura di una crisi dell'omogeneità culturale, atteggiamento che

⁵ il rapporto che si instaura tra livello nazionale e quello sovranazionale rappresenta un elemento che può caratterizzare questo atteggiamento.

⁶ M.Molinari: *perché è successo qui*. La nave di teseo editore -Milano- (2018)

però, in linea teorica, si pone in contraddizione con la propria Carta costituzionale, in quanto l'art. 56 sancisce chiaramente l'impegno della Repubblica a concedere il diritto d'asilo e prevede che lo straniero in cerca di difesa possa essere riconosciuto lo stato di rifugiato secondo gli accordi internazionali⁷.

In conclusione, la relatrice ha cercato di esporre quali possano essere gli scenari futuri tenendo conto che l'agenda europea sulla migrazione richiede come sforzo per gli Stati quello di cercare di andare verso una piena attuazione dei principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità in ambito delle politiche migratorie, considerando inoltre che il sistema di ricollocazione del 2015 ha avuto comunque un risultato, nella maggior parte dei casi, poco significativo in quanto inferiore al 50%.

Un suggerimento interessante è offerto dalla Spagna, dove, nel 2018, il Tribunale supremo ha accolto il ricorso di una ONG spagnola, la *stop mare mortum*, dichiarando l'inadempienza della Spagna agli obblighi discendenti dai provvedimenti del 2015, senza per altro ritenere necessario esperire alcun rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e condannando lo Stato a conformarsi al piano di collocamento.

Ma, anche se molto interessante, nel panorama polacco questa via sembra abbastanza improbabile per una serie di ragioni: innanzitutto perché la giurisprudenza polacca in materia di immigrazioni è molto restia a entrare in dialogo con i giudici di altre giurisdizioni e di altre corti, e, poi, per motivi più contingenti, quali ad esempio la mancanza della indipendenza della magistratura e il controllo esercitato da parte del governo su alcune rappresentanze della società civile come le ONG.

Comunque, anche se, come si è visto, c'è una forte improbabilità di replicare il caso spagnolo, ci si potrebbe interrogare sul fatto che la via giudiziaria possa essere quella più idonea perché vengano imposti doveri di solidarietà ed equa ripartizione.

⁷ Art. 56 costituzione Polacca:

"1). *Gli stranieri possono godere del diritto di asilo nella Repubblica Polacca in base ai principi definiti dalla legge.*

2). *Allo straniero, in cerca di difesa nella Repubblica Polacca da persecuzioni, può essere riconosciuto lo stato di rifugiato secondo gli accordi internazionali vincolanti la Repubblica Polacca.*"

Report1_Vie concrete sull'accesso

Il 10 ottobre 2019 la facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna ospita il convegno "Crisi migratoria, Unione Europea e i rapporti con- e tra- gli stati membri", dove in due dinamiche giornate ricercatori accademici selezionati tramite appositi paper discutono i temi più all'avanguardia riguardo le sfide che la crisi migratoria ha posto e pone agli Stati europei. Le riflessioni sono poste all'interno del framework analitico del Modulo Jean Monnet CRISES "Critical Risks for Integration and Solidarity" del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e delle aree di studio dell'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM). Questa discussione arriva in un momento opportuno in quanto la commissione europea sta per adottare una nuova e attesa "Agenda Europea in Materia di Migrazione", che definirà le priorità comuni per gli anni a venire. La gestione delle frontiere e degli accessi rappresenta, infatti, una competenza complessa, nella quale alcune amministrazioni statali sono fortemente sotto stress. L'Unione Europea ha messo in atto una matrice estremamente complessa di leggi e politiche in materia di visti, frontiere, asilo e immigrazione, che si traduce in un quadro comune frammentato, disperso e talvolta sottoutilizzato (Carrera et al. 2015). Al contempo, le ricadute politiche e sociali del fenomeno migratorio hanno inciso sugli equilibri tra gli Stati membri dell'UE e sui rapporti tra singoli Stati e UE, mettendo in dubbio l'interpretazione del principio di solidarietà e riconoscimento mutuo, per cui il dibattito di queste giornate diviene critico proprio nel più ampio contesto dell'integrazione europea.

Il presente contributo raccoglie due degli interventi del suddetto convegno che hanno come principale focus le vie concrete sull'accesso. Nel particolare si riporta l'intervento del professor Salvo Nicolosi (Università di Utrecht) sul caso EASO nelle isole greche e quello della professoressa Giada Ragone (Università degli studi di Milano) che riporta il caso polacco in relazione ai meccanismi di ricollocamento.

EASO, profili di controllo

La relazione del Professore Nicolosi entra nel pieno della gestione delle richieste d'asilo in Grecia, uno degli stati più colpiti dai flussi di rifugiati in quanto frontiera esterna dell'Unione Europea, dunque paese di primo approdo. L'Italia, insieme alla Grecia, è chiamata a salvaguardare la sicurezza e la libera circolazione nell'area Schengen e a controllarne le frontiere esterne anche per conto dei partner europei (Savino, 2017). L'interesse dell'intervento è rivolto nello specifico ad evidenziare pratiche dell'Unione esistenti anziché la consueta critica all'immobilità europea, prendendo come riferimento l'Ufficio Europeo per il Sostegno all'Asilo- EASO, che opera negli hotspot delle isole greche. Il termine «hotspot» identifica un approccio alla gestione del fenomeno migratorio dell'Unione Europea in periodi di afflusso copioso. L'approccio prende forma nella comunicazione del 23.9.2015¹, in cui si stabiliscono le prassi da seguire nei centri: identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti (Di Martino et al., n.d.). Qui è prevista la presenza del personale EASO. Com'è noto l'UE sta lavorando per un sistema europeo comune di asilo, tra cui l'EASO ne sostiene l'attuazione applicando un approccio dal basso verso l'alto con l'obiettivo finale di garantire che i singoli casi di asilo siano trattati in modo coerente da tutti gli Stati membri (easo.eu). Essa è un'agenzia dotata di soft power istituita nella seconda fase di sviluppo del diritto di asilo dell'Unione con l'ambizione di divenire un centro di eccellenza in campo di asilo. Nel 2009 la

¹ Cfr https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afb-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

commissione europea nell'ottica di contribuire a una maggiore armonizzazione per favorire un maggior livello di attuazione della normativa europea affianca una agenzia cooperativa volta a sostenere la cooperazione tra gli Stati membri nella attuazione della politica di asilo, che diventa operativa nel 2010. Il Regolamento istitutivo 439/2010² è allo stato attuale a parte i trattati, l'unico strumento normativo che ne fornisce il quadro regolamentare. Sulla base dell'art. 10 se uno Stato membro presenta particolare pressione, l'EASO potrebbe intervenire per sostenere il sistema di asilo nazionale. In particolare, l'art.13 definisce i compiti operativi e richiama il ruolo degli Stati membri sotto pressione a richiedere l'intervento attraverso una squadra di sostegno per l'asilo. Ad una lettura sistematica del regolamento si può notare come il compito dell'EASO ruoti intorno a tre funzioni principali: il contributo all'attuazione del sistema europeo di asilo, il sostegno della cooperazione tra gli stati membri e in particolare il sostegno agli stati membri sottoposti a pressione. Tuttavia, vi è una discrasia che crea delle falle dal punto di vista del controllo. È necessario premettere sul piano generale che le problematiche di controllo si estendono a tutte le agenzie decentrate dell'Unione Europea. Nel 2016 la commissione facendo riferimento all'ampio apparato di riforma del sistema di asilo, ha presentato una proposta per rafforzare le funzioni dell'EASO che diventerà a tutti gli effetti un'agenzia dell'UE per l'asilo. L'espansione delle competenze sul campo comporta una trasformazione dell'agenzia da ufficio di sostegno tecnico agli Stati membri a agenzia pienamente coinvolta nelle procedure di ammissione e valutazione di richiesta di protezione dei richiedenti asilo. Il servizio sarebbe inoltre finanziato direttamente dal bilancio dell'UE o tramite contributi degli Stati membri, che sarebbero proporzionali al loro PIL (Carrera et al., 2015). Nonostante la commissione enfatizzi il ruolo che la futura agenzia dovrebbe svolgere, a livello normativo la proposta non assegna poteri decisionali all'agenzia che rimane all'autorità degli Stati membri. È qui che si entra nel nocciolo della questione. A seguito della riforma del Regolamento di Dublino nel 2013 e soprattutto a seguito della pressione migratoria in Grecia degli ultimi anni, l'EASO è stato coinvolto progressivamente nelle procedure di ammissibilità e valutazione delle richieste della protezione internazionale nei punti di crisi in Grecia. In particolare, nella crisi migratoria degli anni recenti, l'EASO ha espanso le sue competenze operative discostandosi da quelle che sono i modelli riconosciuti nel regolamento istitutivo. Questo succede poiché la competenza in materia decisionale per quanto riguarda la protezione internazionale, rimane agli Stati membri e la clausola resta intatta anche nella riforma attualmente in corso. Inoltre, la legge greca fa riferimento all'EASO nel suo ruolo di conduzione dei colloqui a chi richiede protezione internazionale. Attraverso questa legge la Grecia assegna all'EASO l'autorità di svolgere le interviste autonomamente con i richiedenti asilo. Questo è il contesto in cui si inserisce un caso che l'ONG tedesca- European Centre for Constitutional and Human Rights- ha portato nel 2017 all'attenzione del mediatore europeo. A seguire vi è stata la denuncia del mediatore europeo, volta a sottolineare la discrasia tra funzioni previste dallo statuto dell'EASO e quelle invece che svolge sul piano operativo. L'esito del mediatore riferisce che effettivamente vi sono notevoli preoccupazioni legate alle garanzie procedurali offerte ai richiedenti asilo e conferma che questa attività esporrebbe la Grecia a evidenti responsabilità su ogni richiesta d'asilo. Da questa affermazione sorge spontaneo il quesito su quali possano essere le alternative dal punto di vista del controllo, poiché non avendo prevista alcuna competenza di tipo decisionale, la futura agenzia si troverebbe a svolgere delle competenze sul piano operativo particolarmente intrusive confondendo la dovuta autorità sul piano normativo. Il primo attore preso in considerazione è lo Stato membro, in particolare la Grecia. Questo si trova in uno spazio di tensione fra l'attività dell'agenzia e l'attività delle autorità nazionali in materia di asilo. Inoltre, sul piano della prassi si può sottolineare come l'EASO assiste i richiedenti asilo non solo durante la prima fase di richiesta ma anche in fase di appello, pur non essendoci alcun riferimento a sostegno del ruolo dell'EASO in questa fase. Queste sono divenute competenze espanse sul piano pratico che però non trovano riscontro nel quadro normativo originario. I Funzionari EASO godono anche di immunità diplomatica nei confronti della struttura giudiziaria degli Stati membri, per cui un'azione contro essi sarebbe improbabile ricalcando

² Cfr <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:IT:PDF>

tutta la responsabilità sulle autorità greche. Si può quindi concludere che non vi sia alcun controllo dal punto di vista giudiziario.

Se si prendono in considerazione i profili di responsabilità e forme di controllo delle istituzioni, si può fare riferimento sia alla commissione e parlamento europeo sia all'alto commissario ONU per i rifugiati. Come previsto dal regolamento, l'EASO deve regolarsi con la commissione a sostegno di uno Stato membro, però dal punto di vista dell'efficacia le forme di controllo previste dalle istituzioni risultano piuttosto blande. In riferimento al cosiddetto orientamento comune, si considerano i controlli ex ante e ex post. Se si applica questo documento alle attività dell'EASO è inverosimile un controllo preventivo per quanto riguarda il piano d'azione con uno Stato membro, perché si tratta di piani d'azione definiti in un contesto a carattere emergenziale. Anche per quanto riguarda il livello ex post nonostante il direttore esecutivo debba rendere conto al consiglio di amministrazione EASO e al parlamento europeo, nei rapporti conclusivi che l'EASO produce riguardo le operazioni sul campo non vi è alcun riferimento alle tensioni che vengono sollevate all'interno degli hotspot greci. L'Alto commissario Onu per i rifugiati, invece, è escluso da una forma di controllo vincolante, nonostante faccia parte del forum consultivo. Va però sottolineato che il suo coinvolgimento evidenzia l'importante obbligo del diritto dell'Unione, cioè che l'operato deve essere sempre alla luce del diritto internazionale.

L'ultimo profilo preso in considerazione riguardo il controllo, è il ruolo della società civile organizzata all'interno delle strutture dell'EASO. Il regolamento EASO prevede un forum consultivo per il dialogo con la società civile e in particolare il coinvolgimento delle ONG più rilevanti in materia. Questo permette in generale di capire come la società civile possa avere peso nel deficit democratico di cui soffre tutto l'apparato istituzionale europeo. Il forum favorisce a contribuire a livello preventivo e a influenzare il tipo di operazioni che l'EASO potrebbe svolgere sul piano pratico e potrebbe responsabilizzare l'agenzia nei confronti sia dei cittadini sia dei richiedenti asilo. La futura agenzia di fatto rafforzerebbe il ruolo di questo forum attraverso il monitoraggio delle attività dell'EASO sul campo. Infatti, il parlamento europeo ha espresso interesse a istituire un ufficio che si occupi della tutela dei diritti fondamentali all'interno dell'EASO. Sarebbe interessante istituzionalizzare una forma di controllo che potrebbe contribuire a livello preventivo di influenzare il tipo di funzione a tutela dei diritti fondamentali. Degli uffici simili sono stati creati anche all'interno di altre agenzie, come la nuova Frontex. Si tratta sì di una forma elaborata, ma quello che si riscontra è una assenza di una vera e propria forma di controllo, patologia che si porta avanti anche nella nuova agenzia. L'esito rimane incerto perché tutto il pacchetto riforma in materia di asilo è in standby, arrivando per quanto riguarda l'EASO ad una posizione da parte del parlamento europeo mentre i lavori del consiglio non si sono sviluppati ulteriormente. Si rimane dunque in attesa di sviluppi dal punto di vista negoziale mentre la Grecia è in emergenza continua e il numero delle persone ospitate negli hotspot continua a crescere in attesa di una soluzione che non arriva (Tourn, 2018).

Polonia tra ricollocamento e populismo

L'intervento della professoressa Ragone risulta particolarmente interessante poiché mette in luce il modo in cui la crisi migratoria sia in realtà specchio della crisi di integrazione europea. Il focus principale è quello dei meccanismi di ricollocamento. Questo programma prevede una deroga al Regolamento di Dublino III per equilibrare gli oneri dell'accoglienza attraverso il trasferimento degli stranieri dallo Stato membro di primo ingresso ad un altro, competente a esaminare la domanda di asilo (Di Martino et al.). Si tratta perciò il tema della fase critica delle politiche migratorie che l'Unione Europea sta attraversando in relazione alla crisi migratoria per riferirsi alla perdurante difficoltà degli Stati membri di superare il sistema Dublino. Alla presentazione dell'Agenda europea lo scorso marzo, Timmermans ha indicato per risolvere i problemi strutturali dell'Ue riguardanti la

migrazione la necessità degli stati di lavorare insieme ad un approccio globale di solidarietà con equa ripartizione di responsabilità. Nondimeno, viene fatto appello al completamento della riforma del Regolamento di Dublino III. Tuttavia, questo non è un obiettivo facilmente perseguibile a causa di aspre divisioni tra gli stati membri. In questa relazione si pone l'attenzione sulla Polonia, che assieme al gruppo Visegrad, si è dimostrato il paese più sordo alle richieste solidaristiche dell'Unione nel dibattito migratorio degli ultimi quattro anni, in particolare per quanto riguarda il meccanismo di ricollocamento. Le autorità polacche iniziano nel dicembre del 2015 le procedure per i ricollocamenti, quando il precedente governo si era impegnato nello specifico col ricollocamento di 160 cristiani della Siria dei quali oltre metà lasciarono il paese per altre mete. Il caso polacco merita attenzione sia per il mancato adempimento degli obblighi verso l'Unione Europea sia nell'ottica della più ampia crisi costituzionale che il paese sta attraversando. Mentre l'Unione affrontava la fase più acuta della crisi migratoria, in Polonia si tenevano due importanti appuntamenti elettorali: quello parlamentare e presidenziale. A seguito delle elezioni ha avvio l'ascesa politica di PiS, partito politico di destra di ispirazione conservatrice clericale fondato nel 2001 (Nordsieck, 2015). Il nuovo governo, infatti, avvia una totale inversione di rotta criticando aspramente l'operato del suo predecessore, anche nei confronti dei meccanismi di ricollocamento, interrompendone le pratiche. Inoltre, la Polonia interviene in giudizio dinnanzi alla Corte di Giustizia in ricorso di annullamento proposto da Slovacchia e Ungheria contro la decisione del 22 settembre 2015 del Consiglio, la quale disegnava la ricollocazione come un meccanismo obbligatorio per quote. La Corte chiarisce che il consiglio ha piena competenza ad adottare questo tipo di decisione in relazione ai principi di solidarietà e equa ripartizione della responsabilità. Costatato il perdurante rifiuto della Polonia nell'attuare i ricollocamenti la commissione avvia una serie di procedure di infrazione. La risposta polacca prevede giustificazioni non soddisfacenti, non indicando nessuna intenzione di iniziare i ricollocamenti in tempi rapidi. La commissione dunque presenta ricorso alla Corte di Giustizia, causa tuttora pendente. Inoltre, la commissione stessa all'interno di uno dei report sullo stato di avanzamento dei ricollocamenti aveva affermato chiaramente che il piano stabilito nel 2015 si sarebbe dovuto conseguire in termini ragionevoli anche oltre il piano di scadenza (settembre 2017), se la commissione ritenesse che ci troviamo ancora nel termine ragionevole, potrebbe tentare nuovamente di imporre alla Polonia l'adempimento del suo compito. In attesa di riconoscere se la Polonia sia venuta meno ai propri obblighi, si specula che non si possa comunque arrivare ad un adempimento tardivo. Merita di essere chiarito e approfondito però, che da un punto di vista numerico la Polonia non è interessata a flussi migratori ingenti, quantomeno non provenienti dall'area del Mediterraneo. Piuttosto è stata ed è meta di migranti provenienti dai paesi ex URSS, in particolare dall'Ucraina. È tuttavia interessante prendere in considerazione in questa sede di studio i motivi del dietrofront della Polonia alle richieste dell'Unione, che va collocato nella più ampia piega populista. Le politiche migratorie sono diventate un tema chiave dell'agenda politica dei governi e delle discussioni parlamentari apparendo come "l'ultimo importante baluardo di una sovranità nazionale incontrastata" (Opeskin, 2012). Ivi, La Polonia va collocata all'interno dei populismi di destra contemporanei, accumulati da una serie di caratteristiche. Tra questi vengono individuate la risposta ai bisogni e timori più diffusi nella nostra società con particolare rilevanza al bisogno di sicurezza e l'idea che la crisi migratoria metta a repentaglio l'identità culturale. Un altro tratto comune sembrerebbe essere l'avversione al costituzionalismo contemporaneo e la presa di mira delle corti, in quanto il dialogo fra le corti nazionali e sovranazionali contribuirebbe alla cessione di sovranità nazionale. Si evince, inoltre che il mancato adempimento della Polonia agli obblighi europei si ponga in contraddizione con quanto previsto dalla stessa costituzione polacca in riferimento all' art.56 che afferma l'impegno a tutelare il diritto d'asilo. In linea teorica potrebbe sostenersi che l'atteggiamento della Polonia sia in contrasto con la carta costituzionale stessa. In ultima istanza, si prende in considerazione la tendenza antieuropeista. A livello di dibattito pubblico la crisi migratoria mediterranea è stata percepita come problema altrui. In secondo luogo, non va trascurato che il dibattito in tema accoglienza dei migranti è stato dominato da preoccupazioni che vanno aldilà della sola sicurezza ma toccano il "problema" dell'integrazione delle culture diverse. La prospettiva polacca della crisi

migratoria è quella della minaccia alla omogeneità della società. Qui la tendenza antieuropeista, poiché la narrativa populista vede l'UE e i rifugiati come invasori. L'UE inoltre, è stata rappresentata come un egemone che cerca con forza di spingere i rifugiati attraverso i confini polacchi mentre i rifugiati mussulmani sarebbero invasori determinati a spazzare via la civiltà europea- cristiana- della Polonia (Kotras, 2016). Peraltro, è chiaro che nella memoria popolare sono vivi i tentativi di raschiare l'identità popolare del popolo polacco, portandolo ad essere timoroso fronte il multiculturalismo. Si può parlare perciò di cultural defense policy, difatti il problema delle migrazioni è utilizzata dalla retorica di matrice populista per alimentare la difesa dell'unità nazionale. Se si analizzano i dati sull'immigrazione e protezione internazionale, si nota che la Polonia ha offerto il maggior numero di permessi e a seguito dell'intervento russo in Crimea e la guerra in Donbass che ha generato circa due milioni di migranti provenienti dall'Ucraina diretti verso i vicini stati, per la maggior parte in Polonia. Così nel 2017 le autorità polacche concedono più permessi degli altri stati europei, ma li cedono ai migranti ucraini. Prevale perciò l'idea secondo cui la predisposizione della Polonia verso gli ucraini sia dovuto alla vicinanza culturale, soprattutto religiosa che consente alla popolazione di non ritenere i flussi ucraini minacciosi. Se così fosse, si potrebbe parlare di cherry picking e categorizzazione dei migranti, di cui la Polonia non sarebbe proprio l'unico stato dell'Unione a ricorrere a questo metodo, in via del tutto legale. Dunque, da un lato l'agenda europea in materia di migrazione richiede uno sforzo degli stati ad andare verso a una più piena solidarietà e equa ripartizione delle responsabilità, dall'altro se considerato il sistema di ricollocamento, si può intuire che il suo successo sia stato piuttosto scarso.

Se si pensasse a scenari futuribili, un suggerimento interessante viene dalla Spagna, dove nel 2018 il Tribunale Supremo ha accolto il ricorso della ONG spagnola Stop Mare Mortum, dichiarando l'inadempienza degli obblighi della Spagna e condannando lo Stato a conformarsi al piano di ricollocamento. L'idea che la società civile possa attraverso le corti influenzare i governi nazionali è assolutamente interessante e suggestiva. Eppure, riguardo il caso polacco l'esempio spagnolo è altamente improbabile perché la giurisprudenza polacca è molto restia a entrare nel dialogo con le altre corti a cui si aggiunge la mancanza di indipendenza della magistratura. Per quanto riguarda invece alle ONG, si accenna al fatto che sono stati istituiti due organi governativi con il compito di stabilire a quali ONG finalizzare i finanziamenti, prediligendo le ONG filogovernative. Ci si potrebbe comunque interrogare sulla la via giudiziaria europea come la più efficace e più idonea ad imporre il rispetto di solidarietà e equa responsabilità, per quanto risulti ossimorico parlare di coercizione di solidarietà. È vero che l'intervento delle corti è indispensabile, tuttavia occorre non sottovalutare che alla via giudiziaria si affiancano altre azioni, di cui una buona idea apparirebbe la solidarietà a doppio senso. L'idea sarebbe quella per cui una maggiore disponibilità da parte della Polonia potrebbe ottenersi se l'Unione non marginalizzasse alcuni dei problemi della Polonia, anche in ambito migratorio. Se si pensa al caso dei flussi ucraini, il consiglio aveva approvato la proposta di escludere i cittadini dell'Ucraina dall'obbligo di visto per un breve periodo, condotta che è stata accolta come mancanza di attenzione verso la situazione polacca, sottolineando che la revoca di visto avrebbe avuto influenza solo rispetto ai fenomeni migratori dell'Ucraina verso la Polonia. L'idea appare necessaria anche per sperare di ottenere la collaborazione della Polonia, dal momento che sul fronte orientale è esposta come paese di primo approdo. Sarebbe perciò interessante un approccio di solidarietà e responsabilità comune da parte dell'Unione Europea.

Conclusioni

Entrambe le relazioni fanno emergere chiaramente l'incidenza della crisi migratoria sul più ampio processo di integrazione europea. Il diritto della migrazione incrocia problemi del diritto pubblico sia amministrativo (caso greco) che costituzionale (caso polacco). Risulta evidente che la migrazione sia percepita come un "problema" che riguarda solo le frontiere esterne, mentre sulla carta si sottolinea

in modo perpetuo la progressiva convergenza dell'equa responsabilità. Il caso greco in particolare, mettendo in rilievo la scissione di quel pezzo di amministrazione che costruisce il ragionamento giuridico, determina un grado di responsabilità che porta a chiedersi chi decide veramente. Questo parla dell'Unione Europea stessa, chi decide: il funzionario nazionale o europeo? Vi è un grado di gerarchia?

Inoltre il diritto dell'immigrazione è per varie ragioni un diritto della crisi in senso lato, è il diritto dell'imprevedibilità, della disorganicità e dell'emergenza delle ondate di sbarchi, costretto a inseguire la volubilità dei flussi migratori e degli indirizzi di governance del fenomeno (Di Martino et al., n.d.). Sulla falsariga, pertanto, del trinomio, libertà, sicurezza e giustizia gli operatori del diritto dovrebbero promuovere un 'giusto' bilanciamento tra il (diritto alla) sicurezza dei cittadini europei ed il (diritto alla) libertà di coloro i quali ambiscono ad entrare nel territorio dell'Unione (Melica, 2015). Infine, la complessità dei fenomeni migratori e la risposta, non solo dell'Unione ma anche del diritto, lasciano molti spunti di riflessione verso i quali è necessario indirizzare le ricerche future con l'auspicio di trovare una soluzione comune.

Bibliografia

- Ambrosini, M. (2014). "Una fortezza arcigna, ma improbabile. L'Europa in crisi di fronte all'immigrazione." Carrera, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). "What priorities for the new European agenda on migration?" Centre for European Policy Studies.
- Di Martino, Alberto, Filippo Morello, and Maria Gagliardi. n.d., "Il «metodo hotspot» nella crisi migratoria." Kotras, M.. (2016). "Discorso sugli immigrati. Strategie di discussione nei settimanali d'opinione polacchi". Folia Sociologica, (59), 59–80.
- Krzyżanowski, M. (2018). 2Discursive shifts in ethno-nationalist politics: On politicization and mediatization of the "refugee crisis" in Poland.2 Journal of Immigrant & Refugee Studies, 16(1-2), 76-96.
- Melica, L. (2015). "Libertà e sicurezza in Europa in materia di migrazione e asilo: profili giuridici sull'immigrazione nell'ordinamento europeo" Lingue e Linguaggi, 16, 509-527.
- Narkowicz, K. (2018). "'Refugees Not Welcome Here': State, Church and Civil Society Responses to the Refugee Crisis in Poland." International Journal of Politics, Culture, and Society, 31(4), 357-373.
- Nicolosi S., note personali convegno "Crisi migratoria, Unione Europea e i rapporti con- e tra- gli stati membri", panel 2 "vie concrete sull'accesso".10.12.2019, Università di Bologna.
- Nordsieck, W. (2015). "Parties and elections in Europe."
- Opeskin, B., & Shearer, I. (2012). "Nationality and Statelessness. foundations of international migration law", cambridge university press.
- Ragone G., note personali convegno "Crisi migratoria, Unione Europea e i rapporti con- e tra- gli stati membri", panel 2 "vie concrete sull'accesso".10.12.2019, Università di Bologna.
- Savino, Mario, "La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive". Editoriale scientifica, 2017.
- Tourn F. (2018) "Migranti Grecia la crisi immigrazione travolge l'isola di Lesbo", tratto da: <https://www.osservatoriodiritti.it/2018/10/12/migranti-grecia-crisi-immigrazione/>

Sitografia

<https://www.migrazionieuropadiritto.it/seminario-crisi-migratoria/>

<https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:IT:PDF>

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:305ccf53-61e2-11e5-afb-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

Crisi migratoria e parabole delle politiche interne per l'immigrazione

(Entela Cukani)

Il convegno ha preso avvio spiegando gli effetti dell'immigrazione in un'epoca contraddistinta dall'ascesa di quei movimenti populistici e sovranisti molto spesso euroscettici. Nell'opinione comune si tende a vedere la gestione dei flussi di immigrazione e l'unione europea come incompatibili con le sovranità statali; in particolare, la migrazione economica viene vista come un problema per il welfare statale, ed anche la criminalità spesso è associata al concetto di migrazione, concetto che è in realtà piuttosto strumentalizzato.

Con l'ondata dei flussi migratori del 2015, il principio solidaristico che sottostà a tutta l'architettura multilivello della costruzione europea ha mostrato tutta la sua inefficacia, dato che non vi è stata una piena solidarietà da parte degli stati nella fase di gestione degli stessi. Dopo aver delineato un quadro teorico dove poter operare, la professoressa Cukani ha spiegato che lo scopo della ricerca è quello di andar a verificare se i rapporti tra l'Unione europea e i singoli stati membri si sono sviluppati in una modalità tale da poter trovare riscontro nella realtà spiegando il perché di quella "incompatibilità" tra i concetti di identità e sovranità statale.

A questo punto, la relatrice ha individuato tre coordinate per cercare di dare risposta all'obiettivo sopra descritto: in primo luogo, analizzando lo sviluppo delle politiche di accoglienza sull'immigrazione, ha cercato di fornire una spiegazione onnicomprensiva delle politiche che riguardano i viaggi migratori ed infine è stata guidata da una domanda sulla possibilità di un'esistenza di una integrazione degli immigrati fatta a livello europeo e al cui rispetto sono tenuti gli stati membri.

Le politiche europee "Sistema europeo comune di asilo" si avviarono nel 1985 con la Convenzione di Schengen e, successivamente, con quella di Dublino che stabilivano le regole sullo stato responsabile per l'esame di domanda d'asilo; soltanto con il trattato di Amsterdam, però, la materia dell'immigrazione confluisce tra le materie di interesse comune.

“Alla fine degli anni 90 viene stipulato il Trattato di Amsterdam per fronteggiare la crescente immigrazione dovuta ai conflitti nell'ex-Jugoslavia dopo la fine della guerra fredda. Appare interessante notare come la materia immigrazione, fino ad allora di esclusiva competenza intergovernativa e, quindi, regolata dalla cooperazione dei singoli Stati, con il nuovo Trattato si avvia verso la comunitarizzazione”.¹

Con Amsterdam, crescono le competenze in materia di visti, asilo e immigrazione. Lo sviluppo si articola in due fasi: la prima, che si ha negli anni 2000, vede l'adozione di quattro regolamenti e quattro direttive che avevano l'obiettivo di adottare delle norme comuni per giungere successivamente ad una armonizzazione delle legislazioni nazionali. Questa procedura di adozione di atti, però, prevedeva:

- a) Una condivisione dell'iniziativa legislativa tra gli stati membri e l'Unione europea
- b) Un ruolo meramente consultivo del parlamento europeo
- c) Una approvazione ad una unanimità insieme al consiglio d'Europa.

Il tutto provocò delle previsioni generiche a livello di regolamenti e direttive che si tradussero in una prevalenza di deroghe nella fase di attuazione da parte dei singoli Stati e causando, inoltre, il mancato raggiungimento dell'obiettivo.

La seconda fase doveva superare l'approccio sopra descritto: era necessario sviluppare norme procedurali comuni che portassero ad uno status di asilante valido in tutto il territorio europeo in conformità con il Trattato di Lisbona.

Si sviluppò una politica comune basata sulla solidarietà tra gli stati membri e si riconobbero delle competenze alla Corte di giustizia europea.

Con la Carta dei diritti fondamentali si prevedeva per la prima volta, a livello di diritto dell'Unione europea, un diritto di asilo proibendo l'esclusione collettiva e sancendo il principio di non respingimento, questo è il divieto di respingere un rifugiato e può essere applicabile a ogni forma di trasferimento forzato, compresi deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale e non ammissione alla frontiera; in più, al Consiglio, su proposta della Commissione a seguito delle consultazioni con il Parlamento, vennero riconosciute determinate competenze di intervento qualora uno stato membro si fosse trovato

¹ E.M. Mafrolla, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Franco Angeli, Milano, 2002, pp. 13-34

a dover fronteggiare una situazione di emergenza causata da arrivi numerosi²; ma ancora una volta le discipline nazionali continuarono a rimanere disomogenee anche in riferimento al riconoscimento dei tassi di rigetto delle domande di asilo.

Nel 2015, con il picco degli arrivi, si subisce un'ulteriore trasformazione a seguito dell'adozione di due provvedimenti che dovevano essere di sostegno per i paesi costieri maggiormente interessati.

Ci furono dei meccanismi di reallocation e di redistribuzione, cioè si promossero operazioni congiunte tra paesi coinvolti e paesi terzi ma, comunque, si riscontrò una scarsa collaborazione all'interno dell'Unione.

In riferimento alle politiche sull'immigrazione che riguardano la gestione vi è un imprescindibile rapporto tra Stati e istituzioni europee dove vengono privilegiati gli aspetti intergovernativi (accordi bilaterali) ponendo le Istituzioni dell'Unione in una situazione di assoluta vulnerabilità rispetto a quella dei singoli Stati membri.

La professoressa Cukani spiega che rimane persistente la centralità degli stati nella gestione del fenomeno migratorio a seguito di quel meccanismo mediante il quale si prendono decisioni con processi inter-governamentali, però, spiega la relatrice, la centralità deve svilupparsi attraverso una rete di inter-indipendenze istituzionali tramite le quali ampliare successivamente delle situazioni che possono essere multilaterali, condizione che può avvenire esclusivamente all'interno di una costruzione sovranazionale come quella dell'Unione.

Volgendo lo sguardo alle competenze per le politiche che riguardano l'immigrazione e l'integrazione, la relatrice ha evidenziato brevemente un aspetto giuridico per delinearne le caratteristiche essenziali.

Il concetto giuridico di cittadinanza è ancora un punto fermo che continua a corrispondere alla pienezza dei diritti e dei doveri che lo Stato riconosce, indicando il grado massimo di

² Si veda Carta dei diritti fondamentali:

Art. 4 (Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti): "Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti". Si noti la formulazione identica all'art.3 CEDU;

Art. 18 (Diritto di asilo): "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea".

Art. 19 (Protezione in caso di allontanamento, di espulsione, di estradizione): "1. Le espulsioni collettive sono vietate. 2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti".

inclusione raggiungibile: anche nel processo di costruzione sovranazionale europea rimane persistente la centralità degli Stati; il riconoscimento della cittadinanza di un soggetto rientra nelle prerogative dello Stato, ne deriva che anche lo stesso concetto giuridico è mutevole in base a quello che sono le legislazioni nazionali di volta in volta adottate, poiché la cittadinanza europea è data contemporaneamente a quella nazionale.

In conclusione, data la mancanza di una definizione onnicomprensiva di integrazione, è possibile far riferimento ai concetti espressi dal modello assimilazionista, ripreso dall'ordinamento francese, e da quello multiculturale, di matrice canadese.

Nel primo, i doveri degli immigrati assumono un ruolo preminente rispetto ai loro diritti: se si facesse un'analisi empirica, però, si arriverebbe alla conclusione che non vi sia stata una vera e propria integrazione.

Il modello multiculturale, invece, offre un concetto di integrazione più ampio, dato che prevede il riconoscimento di determinati diritti civili e della partecipazione al mercato del lavoro, ponendosi come principale obiettivo la lotta contro la discriminazione su base etnica e razziale; Inoltre, è possibile anche ritrovare, in letteratura, un terzo modello che prende il nome di "Funzionalista" che considera il processo di integrazione dell'immigrato come intrinsecamente complicato in cui la relazione che si instaura tra migrante e società d'accoglienza è eminentemente strumentale e utilitaristica e si fonda sul principio dell'esclusione differenziale.³

La Germania seppur basandosi su un modello che si potrebbe etichettare come quello sopra elencato, ha adottato però politiche che prevedevano un modello d'incorporazione, che possiamo denominare con l'aggettivo "*Funzionalista tedesco*", ispirato all'esclusione differenziale, prevedendo l'inserimento dei migranti soltanto in alcuni ambiti sociali, come il lavoro, negandogli però, al contempo, il diritto di partecipare alla vita politica e di acquisire la cittadinanza.

³ Giovanna Rossi, *Quali modelli di integrazione possibile per una società interculturale?* in Donatella Bramanti (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, Milano, 2011, pp. 15-23

Ogni volta che un ordinamento si ispira ad uno di questi due modelli, si riscontrano delle differenze rispetto ai sistemi originali, dovute o alle esigenze degli ordinamenti nazionali oppure alle diverse ondate migratorie.

A seguito delle diverse esigenze geopolitiche, economiche e sociali non vi può essere un modello immutabile, e di conseguenza anche lo stesso concetto giuridico di immigrazione tende a trasformarsi.

Basti pensare al modello italiano: con il decreto Minniti si pensava ad un'immigrazione molto vicina a quella del modello funzionalista Tedesco descritto in precedenza, che con il decreto sicurezza del 2019 subisce un'inversione totale.

Ne segue che, posto che non vi sia una definizione onnicomprensiva di integrazione, non possiamo essere sicuri che l'Unione europea possa imporre un modello generale di integrazione capace di porsi come antagonista rispetto alla sovranità degli Stati.

Ordine pubblico e giustizia amministrativa

Report a cura di Federica Peres, matricola 883871

Nel report ho deciso di trattare il tema del convegno del giorno 11 ottobre 2019 su *Crisi migratoria, Unione Europea e i rapporti con- e tra- gli Stati membri* tenutosi presso l'Università di Bologna in occasione del corso di *Crises (critical risks for integration and solidarity in the european space)* della Prof. Sabrina Ragone. A seguire ripercorrerò nello specifico i passi delle relazioni dell'Avv. e Prof. Carmine Petteruti, ricercatore di diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Studi Politici "Jean Monnet", Seconda Università degli Studi di Napoli, dottore di ricerca in diritto ambientale europeo e comparato, specialista in diritto e gestione dell'ambiente, e quelli della relazione della Prof.ssa Chiara Feliziani del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata, ricercatrice di diritto amministrativo. Mi focalizzerò sul concetto di ordine pubblico e sulla giustizia amministrativa, temi attuali e nodi critici da scogliere di alcune delle più complesse criticità, politiche e sociali, come quelle che gravitano attorno al fenomeno migratorio.

In prima battuta l'avv. Petteruti ha affrontato il tema di **sicurezza ed ordine pubblico** in relazione al sentimento della paura, paura per ciò che non si conosce e che molte volte coincide con una distorsione della realtà. Questa distorsione può così, seguendo l'analisi dell'Avv. Petteruti, condurre a scelte che in qualche misura si rivelano controproducenti, limitative, impedendo di cogliere quello che di positivo c'è in un fenomeno complesso come quello della migrazione. Se consideriamo la sicurezza e l'ordine pubblico come gli strumenti di controllo del sentimento della paura (meccanismo psicologico che risente di una serie di fattori esterni, come per esempio l'ambiente che ci circonda, il degrado, le disuguaglianze sociali e, quindi, anche di fattori economici), percepiamo quindi la migrazione come minaccia.

L'Avv. Petteruti ha collocato questo fenomeno nell'ambito di quelle che vengono definite minacce non convenzionali, le **NTS** (*non-traditional security threats*). Vale a dire quelle minacce che, alla fine della guerra fredda, hanno in qualche modo modificato il concetto stesso di sicurezza negli umani e che si intrecciano a loro volta ad altri fenomeni: il cambiamento climatico, il terrorismo, le immigrazioni irregolari; suggerendo che fenomeni che incidono in qualche maniera sulla sicurezza globale richiedono inevitabilmente interventi di cooperazione.

Considerando questa visione della migrazione come minaccia, è stata trattata **la percezione del fenomeno** a livello sociale e anche la distribuzione di questo fenomeno sul territorio; è emerso dalla relazione che in alcuni territori ci sono situazioni di forte concentrazione della migrazione in situazioni già degradate, già compromesse, e che in qualche modo contribuiscono a distorcere poi la percezione del fenomeno anche per un contributo (e qui forse la qualità genera una differenza rispetto al passato) dei mass media e dei social media, che rendono situazioni che sono più circoscritte molto più amplificate. Queste considerazioni fanno da humus all'argomento trattato, creando il fondamento di alcuni studi che sono stati condotti sulla percezione del cittadino sul fenomeno della migrazione in diversi paesi, tra cui anche l'Italia. Il risultato è che il cittadino percepisce una presenza dell'immigrazione doppia rispetto a quella che è la presenza reale. Questo vuol dire che se per es. abbiamo una presenza di immigrati pari al 10% della popolazione, il cittadino percepisce una presenza pari al 20%.

Qual è quindi il primo problema che l'Avv. Petteruti ci suggerisce di affrontare? Proprio questo della distorsione e della sua eliminazione, che inevitabilmente si riflette in una maggiore domanda

di sicurezza, non solo rispetto all'incolumità personale (quindi sotto un profilo strettamente materiale), ma anche rispetto agli effetti vitali, rispetto ai propri diritti deformati dalla legittimazione di interventi restrittivi rispetto all'ingresso sul territorio degli immigrati, che possono determinare controlli più stringenti alle frontiere proprio per limitare l'accesso dello straniero. La c.d. *sindrome sociale*, reazione di paure ed angosce basata su un'emotività dell'evento che colpisce la sensibilità collettiva, ma che, attraverso un effetto "moltiplicatore", non aiuta a valutare il reale peso del pericolo e, quindi, la completezza della fattibilità delle misure che devono essere adottate.

Il compito della politica e delle istituzioni sembra innanzitutto quello di rapportare la sicurezza reale con la sicurezza sociale, la sicurezza che viene percepita dai consociati, ed il rischio è che la paura venga poi strumentalizzata con lo scopo di generare consenso politico. Evidenza è il fatto che fino al 5 settembre 2019, data in cui il governo Conte ha dato le sue dimissioni, il problema dell'immigrazione è stato considerato nel dibattito politico come una priorità, se non la priorità del nostro paese, una grande emergenza per la sicurezza sociale da stroncare con il respingimento degli immigrati irregolari. Sta di fatto che il giorno dopo, cambiati gli assetti di governo, l'emergenza immigrazione ha assunto improvvisamente, peraltro con un momentaneo aumento dei flussi migratori, una dimensione se non ordinaria sicuramente meno emergenziale. Un'emergenza con un profilo attenuato dal punto di vista della sicurezza sociale.

E' parso evidente che il concetto di sicurezza diviene un aspetto importante nella determinazione delle politiche migratorie, utile proprio all'impedire del diffondersi di quel sentimento di paura che può distorcere i contorni e la consistenza di un fenomeno come quello della migrazione, alimentato dalla percezione di una minaccia che invece tale non è.

L'approccio preventivo, quello che passa per l'individuazione di norme appropriate, di norme condivise, di strumenti di cooperazione che siano finalizzati anche a generare condizioni di sicurezza tali per cui lo stesso immigrato non ha più la necessità di emigrare dal proprio paese, può ora rappresentare sicuramente un approccio migliore rispetto ad una tendenza emergenziale, ad una tendenza condivisa di strumenti straordinari per affrontare invece, peraltro occasionalmente, quelle che sono le cosiddette crisi migratorie.

Ci si è chiesti quindi cosa accade se il concetto di sicurezza ed ordine pubblico viene plasmato e, in un certo senso, adattato a necessità di diversa fattispecie? Cosa accade a quelli che sono dichiarati come diritti individuali e fondamentali? La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo afferma che *ogni individuo ha il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese*. Diritto che probabilmente comprende anche la possibilità di entrare in un altro paese. Dunque la scelta di non codificare la risposta dello Stato dell'UE alle condizioni straordinarie che indubbiamente possono verificarsi nell'azione alla migrazione, presenta problemi in relazione all'efficacia degli strumenti, ma anche all'efficacia del controllo degli strumenti che vengono utilizzati perché evidentemente rimettere ad una fase postuma la verifica della conformità di questi strumenti (per es. rispetto all'ordinamento costituzionale rende di per sé il controllo molto meno efficace). A questo proposito la Corte costituzionale, con la sentenza n. 115 del 2011, ha ritenuto costituzionalmente illegittima la norma che, a partire dal 2008, consentiva al Sindaco, quale ufficiale del Governo, di adottare ordinanze, anche non contingibili e urgenti, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana. Previsione che è stata censurata dal giudice delle leggi poiché ravvisava in questa una violazione dell'art. 97 della Costituzione, in cui si rintracciano i principi della PA, in primo luogo quelli di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Si trattava del comma 4 del novellato art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 (è il vigente Testo unico in materia di enti locali), recante le modifiche deliberate con il primo

«pacchetto sicurezza» della legislatura in corso (cioè con il decreto-legge n. 92 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2008). La sentenza ha sostanzialmente riportato sul piano esclusivo della contingibilità e dell'urgenza i poteri del sindaco, che restano estesi alla sicurezza urbana (per sottolineare la differenza tra questa e la sicurezza pubblica), ma che dovranno appunto limitarsi alle ipotesi di situazioni straordinarie e limitate nel tempo. Non più dunque ordinanze «normative» con effetti di carattere generale ed a tempo indeterminato.¹

In questo modo, l'Avv. Petteruti, ha portato all'evidenza un altro aspetto rilevante nella sua relazione: il profilo amministrativo e la sua importanza nella gestione dei problemi legati alla migrazione.

A dimostrazione di questa importanza s'è considerato l'esempio della Francia in cui molte delle fonti che regolano la migrazione hanno natura amministrativa. Per lungo tempo i problemi della migrazione qui sono stati appannaggio del diritto amministrativo; c'è stata poi la legge sul codice d'ingresso e soggiorno del 2004, ci sono stati altri testi legislativi, ma in realtà quello che emerge poi da un'analisi di questi testi è che questa legislazione è finalizzata soprattutto alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, molto più che a tutelare quella tradizionale disponibilità della Francia all'accoglienza (che sotto questo profilo registra una condizione di regressione).

Si è evidenziato che il problema fondamentale all'interno dell'Unione Europea nella ripartizione delle competenze è proprio quest'ampia discrezione degli Stati membri nel determinare quelle che sono le misure di sicurezza e di ordine pubblico (e quindi di determinare quelle condizioni e situazioni che mettono in discussione la sicurezza e l'ordine pubblico). C'è questa tendenza ad utilizzare l'escamotage della sicurezza e dell'ordine pubblico per sottrarsi a quelle che sono le politiche determinate all'inizio nel Consiglio europeo di Tampere nel 1999 fino ad arrivare all'ultima comunicazione del 2019, dove la Commissione europea individua quelli che sono i pilastri della politica sulla migrazione: la cooperazione con i paesi terzi, la gestione delle frontiere esterne, la riforma del sistema d'asilo e l'accostamento dei percorsi di immigrazione legale e di integrazione.

Quindi, il presupposto della minaccia diviene un aspetto essenziale nell'adozione dei provvedimenti di diniego di soggiorno e di allontanamento come ha affermato la Corte di giustizia, che non possono fondarsi su una qualsiasi presunzione che l'interessato costituisca una minaccia all'ordine pubblico. C'è un rifiuto giurisprudenziale piuttosto diffuso a riconoscere nello status immigrato una connotazione di minaccia, di pericolo, che giustificherebbe a priori e quindi in maniera generalizzata l'adozione di misure finalizzate alla tutela della sicurezza di ordine pubblico e che quindi devono essere sempre valutate e considerate caso per caso. A testimonianza di questo, la Corte di giustizia dell'UE nella sentenza del 24 Giugno 2015, causa c. 373/2013 in merito alla possibilità della deroga dei permessi di soggiorno, ha contemplato questa possibilità legandola strettamente a imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico che lo giustificano. Quindi sostanzialmente la possibilità di limitare la permanenza o l'ingresso dell'immigrato sul territorio è legata all'effettivo accertamento della perturbazione dell'ordine sociale oltre che ad una proporzionalità delle misure che vengono adottate rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere. Rispetto al problema della sicurezza e dell'ordine pubblico si pone il problema di bilanciamento, di quelli che sono i diritti e gli interessi che vengono coinvolti. Non si può a priori affermare la prevalenza della sicurezza dell'ordine pubblico a sacrificio dei diritti fondamentali, il giudice va a

¹ <https://www.penalecontemporaneo.it/d/516-corte-cost-7-aprile-2011-n-115-pres-de-siervo-rel-silvestri-ordinanze-sindacali-in-materia-di-sicur>

verificare se sussistono le condizioni per il sacrificare i diritti fondamentali in nome della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Come suggerisce l'Avv. Petteruti, tuttavia, questo diviene più difficile da realizzare in quelle **situazioni emergenziali**, le fonti stesse che regolamentano la fattispecie diventano più complicate. Nella legislazione italiana degli ultimi tempi abbiamo assistito al proliferare della situazione di urgenza (decreto 113/2018) che ha portato a delle significative modifiche al TU sull'immigrazione, al decreto-legge 53/2019 (decreto sicurezza bis). Quest'ultimo ha confermato questa tendenza del legislatore italiano alla decretazione dell'urgenza che peraltro finisce col subordinarla alla questione di fiducia e quindi col sottrarre anche al dibattito politico stesso la decisione su interventi normativi importanti sul problema. Infatti, il decreto-legge 53/2019 ha previsto che il Ministro dell'interno, nell'ambito del rafforzamento del coordinamento investigativo in materia di reati connessi all'immigrazione (già confondendo quello che è il profilo della criminalità rispetto al profilo umanitario) possa limitare o vietare l'ingresso, il transito e la sosta di navi in mari territoriali per motivi di ordine e sicurezza pubblica o per garantire il rispetto delle leggi in tema di immigrazione. Una sorta di colpo di mano che ha consentito di introdurre anche un avvallamento delle sanzioni, probabilmente andando al di là di quella proporzionalità che invece molte volte la Corte costituzionale ha richiamato in relazione alla compatibilità tra sanzione e comportamento illecito.

Ebbene, in relazione a quelle che sono le disposizioni del decreto-legge 53, è evidente che questa valutazione viene messa ad una discrezionalità amministrativa, in relazione al precetto che viene adottato dal Ministro degli interno; ovvero quello della limitazione o del divieto di ingresso, problema che è stato già portato all'attenzione del giudice amministrativo in relazione al provvedimento ministeriale che era stato adottato nei primi giorni di agosto del 2019 quando era stato vietato l'ingresso nel mare territoriale dell'imbarcazione della ONG Open Arms con 193 migranti a bordo e in occasione del quale si era ritenuto che la violazione delle leggi sulle migrazioni (e quindi la sussistenza di motivi di sicurezza e di ordine pubblico) potesse essere esclusa rispetto alla necessità, o meglio all'obbligo, di salvaguardare la vita umana prestando soccorso a chi è in pericolo per la propria incolumità.

Quello che l'Avv. Petteruti voleva appunto suggerirci con l'esempio francese è legato a quelle che sono le sue conclusioni e riflessioni finali. Con il caso della Francia, il Consiglio costituzionale ha avuto modo di censurare l'utilizzo dell'istituto eccezionale per affrontare situazioni di calamità pubblica che sotto l'ombrello della sicurezza dell'ordine pubblico ha mascherato invece interventi di controllo sul flusso degli immigrati in relazione all'area in prossimità di Calais, in cui stazionavano i migranti in attesa di oltrepassare la frontiera inglese. In quella circostanza il Consiglio costituzionale ha evidenziato quest'utilizzo distorto di questo strumento di emergenza che, in realtà, non era finalizzato alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, ma ad un controllo sulla migrazione. Quello che ci suggerisce, in ultima battuta, è che evidentemente sussiste un conflitto tra straniero come persona che dev'essere integrata e straniero come minaccia che dev'essere affrontata, e, così come accade in tutti i conflitti, c'è la necessità di un compromesso che probabilmente passa per multiculturalismo e per costituzionalismo meticcio; in un contesto come questo l'associazionismo può fornire un contributo al superamento di certi preconcetti e creare quella condizione sociale che consenta poi alle istituzioni di prendere decisioni.

L'Avv. Petteruti ha, a questo punto, lasciato la parola alla Prof.ssa Feliziani che ha trattato il diritto in merito da una prospettiva processuale e meno sostanziale. È stata, quindi, presa in esame quella che è la possibilità di ottenere una tutela, ovvero dalla possibilità che il soggetto ha di presentare le

proprie istanze di tutela davanti ad un organo giudiziale, percepita spesso come una sorta di intralcio alla difesa dei propri confini nazionali quando ci si riferisce alla tutela del migrante.

L'obiettivo della Prof.ssa Feliziani è stato quello di analizzare il **rapporto tra giustizia amministrativa ed immigrazione**; tre aspetti sono analizzati in funzione di questo obiettivo.

Il primo di questi è stato il **riparto di giurisdizione** tra giudice ordinario e giudice amministrativo, ad oggi tutt'altro che lineare perché il giudice amministrativo ha la giurisdizione nei riguardi dei provvedimenti di diniego, mancato rinnovo, revoca del visto di ingresso o del permesso di soggiorno, dei provvedimenti di espulsione per motivi di ordine pubblico, sicurezza dello stato o terrorismo; mentre il giudice ordinario è competente a conoscere diniego, mancato rinnovo, revoca del visto di ingresso e del permesso di soggiorno qualora vengono in gioco esigenze di protezione umanitaria, di tutela dell'unità familiare. Il migrante, dunque, molto spesso si troverebbe a "migrare" anche tra le due giurisdizioni e non è infrequente, infatti, che determinati provvedimenti amministrativi, la cui cognizione è attribuita al giudice amministrativo, facciano seguito altri provvedimenti che devono invece essere contestati dinanzi ad un'altra giurisdizione. Tutto questo non risponderebbe a quell'esigenza di concentrazione della tutela (addotte a giustificazioni di profonde trasformazioni che hanno interessato il sistema italiano di giustizia amministrativa negli ultimi 15/20 anni e che tuttavia non sembrano essere tenute nella debita considerazione rispetto alla materia migratoria) per cui l'ipotesi potrebbe essere, facendo proprio ricorso alle categorie del nostro diritto interno, quella di attribuire la giurisdizione esclusiva della materia in questione al giudice amministrativo. Questa sarebbe una soluzione della Prof.ssa Feliziani rispondente ad una serie di principi tra cui quello delle garanzie del diritto di difesa, del giusto processo che sono evincibili non solo dalla nostra costituzione, dal nostro codice di processo amministrativo, ma anche dagli ordinamenti sovranazionali come la Carta di Nizza, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e della Corte di Strasburgo. Ora, proprio il diritto nazionale e la giurisprudenza di queste corti rilevano soprattutto rispetto agli altri due punti.

Il secondo aspetto riguarderebbe, invece, **le reali possibilità di accesso alla giustizia da parte del migrante** per le quali assume rilevanza la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di respingimenti in mare qualificati da questa corte come *attività materiale della pubblica amministrazione, di fatto sottratta a qualsivoglia forma di tutela giurisdizionale* in violazione dell'art. 13 della Convenzione europea che sancisce il diritto sostanziale ad un ricorso effettivo, cioè ad una tutela giurisdizionale adeguata ed accessibile al caso di specie. Nel concreto ci sono stati due interessanti casi:

il caso Hirsi del 2012, nel quale pronunciandosi su questa questione i giudici di Strasburgo hanno concluso che nel caso di specie il caso italiano ha violato effettivamente l'art.13 delle convenzione europea, perché i ricorrenti sono stati privati di un'idea di ricorso che avrebbe consentito loro di sottoporre ad un'autorità competente le doglianze di ottenere un controllo a tempo rigoroso delle loro richieste prima di dare esecuzione alla misura di allontanamento;

la sentenza del 2015 in cui la Corte di Cassazione ha affermato che il fatto che il ricorrente non abbia avuto la concreta possibilità di partecipare alla procedura volta a disporre il proprio respingimento, né quella di presentare domanda di protezione internazionale deve comportare perciò l'illegittimità tanto del decreto di respingimento emesso dal questore quanto del decreto di trattenimento nel centro di identificazione.

L'ultimo aspetto trattato dalla Prof.ssa dell'Università di Macerata è stato, infine, quello del **tipo di sindacato** che il giudice amministrativo può esercitare sui provvedimenti amministrativi in materia di immigrazione, atti politici al tempo dell'Unità d'Italia (e come tali sottratti a qualsivoglia tipo di

sindacato) e tema molto attuale perché, nell'esercitare questo sindacato, il giudice amministrativo non solo deve coordinarsi con la giurisprudenza delle corti sovranazionali, ma deve anche coordinarsi con gli intenti del legislatore europeo il quale sempre più spesso detta alcuni importanti parametri alla luce dei quali legge le condizioni a cui è subordinata la mozione dei provvedimenti in questione (come ordine pubblico, sicurezza dello stato, pericolosità sociale concetti), che presentano sicuramente un certo grado di indeterminatezza tale da lasciare ampi margini di discrezionalità in capo all'amministrazione precedente. Questo, da un certo punto di vista, potrebbe determinare che dei provvedimenti dal contenuto potenzialmente vincolato si traducano invece in provvedimenti altamente discrezionali con quel che ne consegue in termini di possibilità di sindacato da parte del giudice. La necessità di un coordinamento tra la *ratio* dei principi e delle disposizioni fissata a livello sovranazionale sembra emergere dalla lettura della giurisprudenza nazionale in materia di immigrazione, laddove il giudice amministrativo pone sempre più spesso a fondamento delle proprie decisioni una lettura comunitariamente o convenzionalmente iniettata di norme nazionali e questo oltre a garantire il necessario inquadramento di regole di istituti nazionali nel complesso di un mosaico che è necessariamente molto più ampio, fa sì che spesso il sindacato di questo nostro giudice non si presenti come circoscritto nei tradizionali confini della verifica della legittimità amministrativa, ma provi ad andare oltre pur senza sconfinare il baluardo amministrativo.

Gli esempi riportati hanno denotato sicuramente un approccio del giudice amministrativo italiano sulla questione migratoria improntato ad un canone di ragionevolezza o una tendenza a compiersi di un mutamento nel comodo di questo sindacato secondo un percorso definito incrementale; ovvero, la crescente propensione da parte del giudice amministrativo a fare attenzione per la ricerca di soluzioni che, pur non sconfinando nel merito amministrativo e pur non tradendo quella dell'ordine pubblico, cercano di individuare delle soluzioni di compromesso tra le ragioni dell'ordine pubblico e della sicurezza e le ragioni quali quelle della tutela dei diritti fondamentali dei migranti. Questa tendenza implicherebbe, in quest'ottica, aleatorietà, incertezza, e un'attitudine da parte del giudice a sconfinare in territori che invece sono appannaggio di altri poteri dello stato.

Ci sono due fattori che entrano in gioco nella garanzia di questo sistema di tutela, in accordo con la Prof.ssa, e che in qualche misura riguardano i tre aspetti, le tre criticità, trattate in apertura.

Da un lato il giudice amministrativo si ergerebbe sempre più spesso a garanzia di soluzioni che sono improntate ad una logica di ragionevolezza o ad una logica personalistica che, quindi, va (o dovrebbe andare) a beneficio dello straniero. Una tendenza che appunto sembra favorita dal confronto dialettico con la Corte di Giustizia e con la Corte di Strasburgo, anche se, tuttavia, la questione della tutela giurisdizionale offerta allo straniero dal nostro Paese sarebbe una questione ancora sostanzialmente aperta perché vi sono degli aspetti problematici che soltanto un legislatore lungimirante seguito da un'amministrazione accorta potrebbe aiutare a emendare in radice; d'altro canto, però, quello che accade nel sistema attuale, in cui di fatto si tende costantemente a rimettere al giudice l'individuazione di un punto di equilibrio, rischia di creare una certa tensione tra la legalità formale e la legalità sostanziale e, in definitiva, di allontanarci dall'obiettivo di una giustizia certa per il migrante.

Cercando di trattare in modo simultaneo ed armonioso le due trattazioni ivi riportate, non posso non rinvenire nelle mie considerazioni finali una forte influenza di quelle che sono state le questioni e gli interrogativi sollevati al termine dal discussant, Mario Savino, professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università della Tuscia.

In conclusione, reale si rivela l'importanza di un concetto di sicurezza e di ordine pubblico che non sia, o perlomeno lo sia il meno possibile, plasmabile dagli attori politici, data la rilevanza

“umanitaria” della questione. L’interrogativo che viene posto, infatti, è se ci si riferisca ad un ordine pubblico ideale o materiale e se questo si riferisca a dei diritti fondamentali o meno. L’ordine pubblico è quindi limite o presupposto? Se è un diritto fondamentale allora l’obiettivo deve essere un limite all’ordine pubblico e non può essere il presupposto. Viceversa, se non stiamo parlando di diritti fondamentali può essere anche presupposto, perché sta alla sovranità dello Stato, anche giuridicamente riconosciuta, la possibilità di stabilire a quali condizioni far entrare. Ma può essere la fattispecie dell’ingresso di stranieri nel proprio Paese ridotta a una o all’altra delle soluzioni? Il vero nodo secondo me sta proprio qui: le casistiche di questo tipo ricadrebbe talvolta nell’alveolo dei diritti fondamentali e talvolta invece no. Accade che un determinato Paese ritenga “sicuro” un determinato Paese, e un altro Paese dell’Unione Europea non ritenga “sicuro” quel medesimo Paese, e anzi ritenga che in quel Paese si verificano fatti che determinano la protezione internazionale per i cittadini di nazionalità di quel Paese di cui altri non dubitano affatto (qui trova spazio di nuovo un deficit nell’armonizzazione tra i Paesi membri)².

A questo si aggiunge poi il necessario bilanciamento tra diritti fondamentali e tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico (che a sua volta, come abbiamo visto, dipende dalla deformazione che di quest’ultimo concetto si fa, a seconda di tempi, luoghi e momenti politici, per il relativo consenso che da questa se ne trae).

Di sicuro, però, possiamo affermare che inaccettabile risulta, da un punto di vista liberale, riesumare all’interno del costituzionalismo liberaldemocratico l’aspetto ideale del concetto di cui noi italiani personalmente ne abbiamo avuto esperienza nei tempi grigi del fascismo.

Guardando, nuovamente, alla prospettiva processuale l’unicità di contesti e delle posizioni sia dei giudici che dei migranti, il sistema di tutela analizzato mostra una deficienza sistemica, e quindi evidentemente alla mancanza di volontà politica corrisponde, in molti casi, l’inidoneità degli strumenti comuni.

Guardando poi all’integrazione europea e alla relativa crisi, tema centrale del corso prima e del convegno poi, possiamo notare che tutte queste dinamiche hanno messi in dubbio i già citati pilastri dell’Unione europea: i principi della fiducia ed il riconoscimento reciproci (non rispettati da quegli Stati membri che hanno agito direttamente, con misure puramente nazionali) e quello della solidarietà (alla luce del principio contrario alla solidarietà, per cui l’onere delle politiche e del governo dei flussi è a carico non proporzionalmente di tutti i Paesi membri, ma solo di coloro che per ragioni, geografiche o storiche, si trovano ad essere i primi destinatari dei flussi medesimi).

Chiudo il report senza la pretesa di dar maggior trasparenza ad un argomento caratterizzato da opacità ed aleatorietà, ringraziando, per quello che è stato il prezioso apporto e contributo, tutte le autorevoli figure che hanno reso possibile il Convegno e ne hanno preso parte.

² Giurisdizione, che preciso di nuovo, in questi casi è ordinaria; al giudice amministrativo sono riservati soltanto i casi di provvedimenti motivati da sicurezza dello Stato ed ordine pubblico.

Crisi migratorie e dell'integrazione europea

di Michele Corvino

Ruolo di EASO

Sempre maggiore rilevanza sta assumendo il ruolo che, a vario titolo, riveste (o dovrebbe rivestire) l'Unione Europea in materia di crisi migratorie. Il caso di studio ha riguardato in particolare la frontiera greca nella gestione migratoria di rifugiati prevalentemente siriani e il ruolo del EASO (ufficio europeo di supporto all'asilo) in tutto ciò.

EASO è un ufficio che è stato istituito nel 2004 in seguito al EU Hague Programme per ricoprire un ruolo cruciale nell'assicurare una cooperazione pratica tra gli stati membri riguardo alle politiche di concessione di asilo e status di rifugiato (<https://easo.europa.eu/about-us/easo-history>). La ratio di questo ufficio è, quindi, quello di contribuire ad armonizzare la pressione migratoria ai confini europei e ad attuare la normativa europea al fine di garantire il maggior sostegno possibile a quegli stati membri che si trovano a ridosso dei confini esterni dell'Unione Europea. La normativa di riferimento principale è costituita dal *Regolamento 439/10*, anche se l'agenzia diviene operativa soltanto nel 2011.

Le funzioni che EASO svolge riguardano:

- Organizzazione di supporto e assistenza per i bisogni generali o specifici del sistema di accoglienza dei singoli paesi membri;
- Coordinamento ed incoraggiamento alla cooperazione tra gli stati membri al fine di garantire una maggiore qualità degli interventi;
- Fornitura di assistenza come centro indipendente specializzato all'accoglienza e all'asilo;
- Facilitazione ed incoraggiamento dell'azione congiunta tra gli stati membri volta ad assicurare l'efficacia di queste;
- Promozione della sensibilizzazione della società civile e delle organizzazioni internazionali in tema di asilo; (<https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do>)

In seguito al *Trattato di Dublino* nel 2013 e alla straordinaria pressione migratoria sulla Grecia, EASO viene coinvolta anche per quanto riguarda i controlli volti alla concessione del diritto d'asilo. Il caso greco rappresenta una situazione emblematica in quanto EASO si è ritrovato, *de facto* e non *de iure*, ad essere investito di maggiori compiti e procedure operative che hanno avuto risultati deleteri sui controlli ai richiedenti asilo alla frontiera greca e sulla gestione degli hotspot greci. La situazione è emblematica in quanto EASO, a livello normativo, non è dotata di poteri decisionali e la competenza in materia di asilo e accoglienza dei rifugiati, resta a carico degli stati membri. L'ampliamento straordinario dei poteri di EASO, nel caso greco, è stato rilevante per due ordini di considerazioni:

- L'ampliamento dei poteri ha comportato un cambiamento nelle funzioni di EASO che, da ufficio tecnico, diventa ufficio di controllo e ammissione dei rifugiati;

- Tale variazione di poteri non ha lasciato profili di controllo chiari alla Commissione Europea riguardo alla valutazione dell'efficacia sia da parte degli stati membri che della stessa Unione Europea.

A ragion di ciò, bisogna anche considerare la proposta da parte del Parlamento Europeo di potenziare EASO trasformandola in *Agenzia UE per l'asilo*, sebbene la proposta sia ad oggi bloccata.

Sul versante del profilo operativo, considerando la questione greca, il *Regolamento 439/10* enuncia, all'*art. 10*, che nel caso in cui uno Stato membro si trovi in pericolo, EASO può fornire sostegno a tale Stato avvalendosi di una squadra di sostegno all'asilo con l'obiettivo di stabilizzare le relazioni intercorrenti tra UE e Turchia. In questo caso specifico, EASO non solo si è trovata a gestire il flusso migratorio, ma anche a dare pareri su richieste di protezione internazionale. La peculiarità del caso greco è rappresentato anche dal fatto che, per la prima volta, uno stato membro (la Grecia) menzioni EASO in una legge ordinaria conferendole poteri straordinari rispetto a quelli che le sono stati conferiti dall'Unione Europea, divenendo competente in via esclusiva sui pareri istituzionali in materia di immigrazione. Difatti, le autorità greche, si limitavano soltanto a confermare le decisioni dell'Agenzia. Al ché, un ente tedesco, nel 2017, presenta una denuncia per discrasia tra statuto di EASO e i poteri che istituzionalmente le sono stati conferiti dall'UE. Incriminati, sarebbero dei vizi procedurali per EASO che andrebbero a produrre un declino di responsabilità delle autorità greche. In seguito, è intervenuto il mediatore europeo, concludendo che le responsabilità resterebbero comunque in capo al governo greco.

Sebbene anche la normativa istitutiva di EASO sia cambiata, questa continua a non avere alcun potere decisionale. A questo punto sono 3 le ipotesi di controllo per EASO:

1. Riguarda il grado di incisività dei controlli dei singoli stati membri di effettuare controlli su EASO: nel caso greco ci sono state tensioni tra l'attività dell'agenzia e le autorità greche, in quanto, nei piani operativi non ci sono disposizioni tra rapporti delle squadre dell'agenzia e le autorità greche, nè risultano esserci riferimenti alla fase di appello da parte dell'agenzia assenti, infatti, dalla normativa che istituisce la stessa;
2. Quali azioni possono intraprendere gli stati membri nei confronti di EASO in caso di irregolarità: La stessa normativa enuncia che l'agenzia sia responsabile solo nei confronti delle istituzioni europee e che, nell'esercizio delle proprie funzioni, goda di immunità diplomatica. Come menziona l'*art. 21* “*qualora i membri di una squadra operino all'interno di uno stato membro, tale stato membro sarà responsabile per la loro attività*”. In questi casi, ci si chiede quali controlli possano esercitare il Parlamento Europeo e la Commissione Europea nei confronti di EASO e quale ruolo svolge l'Alto Commissario per i Diritti dei Rifugiati in tutto ciò. Il Direttore Operativo EASO ha il dovere di informare il Parlamento Europeo sul Piano Operativo affinché il Parlamento Europeo possa effettuare controlli *ex-ante* ed *ex-post* sui Piani d'Azione che vengono definiti in seguito alla stesura del Piano Operativo. Il problema che si riscontra, però, è che essendo i Piani d'Azione dei piani di crisi, un controllo *ex-ante* di questi piani risulta di attuazione quasi proibitiva. Stesso dicasi dei controlli

ex-post che, nello specifico caso greco, non considerano le criticità emerse negli Hotspot greci. Mentre, i rapporti tra EASO e ONU continuano ad essere molto tenui;

3. Il ruolo che riveste la società civile all'interno di EASO: è stato istituito un forum consultivo che coinvolge le principali ONG che operano nel settore, permettendo, da un lato, di capire come colmare il gap di rappresentanza democratica e, dall'altro, di coinvolgere la società civile in modo concreto, influenzando le azioni che praticamente vanno a definirsi e responsabilizzando l'agenzia nei confronti dei richiedenti asilo.

Questa forma di controllo non resta molto efficace, ragion per cui il Parlamento Europeo sta cercando di istituire un Ufficio per i Diritti dei Rifugiati, anche se questa proposta non è ancora stata accettata dagli Stati membri. Se, però, venisse accettata, i rifugiati potrebbero essere indennizzati per i danni subiti mediante i fondi EASO.

Vie d'accesso all'Unione Europea

Sebbene esistano dei programmi di reinsediamento in senso stretto, ad oggi sono pochi gli Stati, a livello mondiale, che partecipano a questi programmi (se ne stimano meno di 30) e se si considera che questi siano Stati a basso e medio reddito se ne conclude che c'è poca solidarietà nei confronti dei rifugiati. Se si considera la sola dimensione europea, invece, sono molti gli Stati impegnati in programmi di accesso dei rifugiati affinché questi raggiungano l'Unione Europea in condizioni di sicurezza. Ciononostante, non risulta possibile né evitare le morti né tanto meno la presenza di mercanti umani nella tratta mediterranea.

Uno degli strumenti più utilizzati per questa finalità risulta essere quello della *Protezione Temporanea*, disciplinato dalla *Direttiva 2001/55/CE* come strumento adottato nell'ottica di affrontare esodi di massa laddove esistano eventi e situazioni che le determinino, prevedendo che queste persone possano essere messe in condizione di essere allocate all'interno degli Stati membri. Difatti, questo strumento è concepito per rimediare ad una situazione di *“afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono tornare nei Paesi di origine”* al fine di *“promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”*. Si è fatto un largo utilizzo di questo strumento in seguito agli avvenimenti seguiti alla Primavera Araba e alla situazione di guerra in Siria.

Successivamente sono stati introdotti altri 2 strumenti: il *visto per motivi umanitari* e il *re-insediamento*.

Il *visto per motivi umanitari*, recepito dal governo italiano, consiste in un titolo di soggiorno che lo Stato italiano rilascia a quegli stranieri che soddisfino alcune condizioni che si riferiscono a gravi motivi umanitari. Questo, in buona sostanza, viene concesso quando ci si trovi di fronte ad una situazione che implica dei motivi umanitari gravi laddove al richiedente in questione non sia stata concessa la protezione internazionale. Questo istituto è caratterizzato dalla discrezionalità da parte dell'autorità competente di rilasciare o meno il

visto. A livello europeo, trova base legale nel *Regolamento 210/09* cosiddetto *Codice dei Visti*, trova ampia approvazione da parte del Parlamento Europeo, e si pone in comune con Schengen. All'*art. 25*, il visto temporaneo viene rilasciato nell'ottica di un dovere basato sull'urgenza di porre rimedio ad un evento straordinario. Difatti, si prevede un obbligo in caso di eventi straordinari basati sul principio dell'umanità. Per la dottrina, questo strumento obbliga i paesi, per non motivate situazioni di salute ed umanitarie, a concedere il visto temporaneo a chi ne faccia richiesta. Tale procedura viene messa in discussione all'*art. 32*, nel caso in cui il rifugiato voglia trattenersi anche dopo che il visto abbia esaurito la sua efficacia o nel caso in cui il rifugiato perda i criteri di titolarità di cui all'*art. 6* nel corso di validità del visto. Ciononostante, la dottrina conserva una visione garantista. Visione che non ha condiviso la Corte di Giustizia, come possiamo notare nel *Caso XX vs Belgio*, che invece pare guidata più da motivazioni di prevenzione politica piuttosto che dalla garanzia dei Diritti fondamentali, frenata anche dal fatto che l'UE non disciplini la Protezione Internazionale di lungo periodo in quanto non di competenza dell'UE. Nonostante i tentativi da parte del Parlamento Europeo di modificare il Codice dei Visti, le altre istituzioni dell'Unione Europea si sono rifiutate di appoggiare tale tentativo che avrebbero consentito a coloro a cui fosse stato concesso il visto di compiere un viaggio sicuro verso l'Europa. Ad ora, le autorità consolari possono rilasciare visti, ma non in via obbligatoria.

Il *Reinsediamento*, invece, è una procedura appoggiata dalla Commissione Europea, ma osteggiata dai paesi appartenenti al blocco Visegrad, che vede però delle problematiche. Il reinsediamento che si andrebbe a proporre sarebbe semi-definitivo, col piano di reinsediamento che sarebbe revisionato e redatto ogni 2 anni. Le problematiche che sorgono riguarderebbero:

- I meccanismi di condizionalità: quali requisiti devono possedere i paesi terzi affinché i loro cittadini possano essere reinsediati all'interno dell'Unione Europea. A ciò dovrebbe conseguire una cooperazione dei paesi terzi nella lotta all'immigrazione irregolare facendo perdere il carattere umanitario che caratterizza questa procedura;
- Esclusione di quei soggetti che precedentemente abbiano irregolarmente fatto accesso nei paesi dell'Unione Europea;
- La possibilità, da parte degli Stati membri, di scegliere i soggetti a cui concedere l'ingresso sulla base di fattori culturali.

Anichini Virginia - 878510

Convegno del 10 ottobre 2019

Crisi Migratoria, Unione Europea e i rapporti con – e tra- gli Stati membri

Prof. Salvo Nicolosi

La crisi migratoria: il ruolo dell'EASO e le problematiche relative al controllo sulle sue attività con particolare riferimento agli "hotspot" greci.

L'attualissimo discorso sulla crisi migratoria e la gestione politica delle richieste d'asilo e della stessa politica migratoria ha spesso messo a dura prova l'assetto generale delle istituzioni dell'Unione Europea. Negli ultimi vent'anni l'Europa è tornata ad essere un importante "magnete globale", attirando migrazioni spontanee e spesso considerate "indesiderate", che hanno fatto pressione sugli istituti volti alla gestione delle moltissime richieste d'asilo.¹

La relazione del Prof. Nicolosi stringe il focus proprio sull'agenzia dedicata, secondo regolamento europeo, al supporto delle richieste d'asilo e in particolar modo alle problematiche relative al controllo sulle attività svolte da questa agenzia sul piano operativo, con particolare riferimento al caso greco, o meglio, ai punti di crisi o "hotspot" delle isole greche.

Prima di addentrarci all'interno della trattazione del caso, è meglio però proporre un *excursus* sulle dotazioni istituzionali e normative dell'Unione europea volte alla gestione delle domande di asilo. L'asilo è una forma di protezione internazionale che uno Stato offre all'interno del suo territorio dal momento che, il richiedente, non può chiedere protezione nel proprio Stato per motivi di persecuzione di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche.²

Dalla Convenzione di Ginevra del 1951 viene riconosciuto lo *status* di rifugiato a livello comunitario e si cerca di stabilire un percorso comune in materia, che approda nel '99 all'impegno nella creazione di un fronte comune europeo e nella promozione di strumenti internazionali per la gestione della questione. Il sistema europeo comune di asilo (CEAS) si pone l'obiettivo di stabilire procedure comuni per i richiedenti asilo, in particolare: standard armonizzati di protezione grazie ad un allineamento normativo fra i diversi stati, una cooperazione effettiva e una maggiore solidarietà e responsabilità fra stati membri.³

Tenendo conto di questi presupposti, la Commissione europea nel 2009 istituisce l'EASO (European Asylum Support Office), un ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Questo istituto aiuta gli Stati membri in difficoltà ad attuare una politica di asilo "più giusta e coerente", fornendo sostegno "tecnico e operativo" agli Stati membri che risentano particolarmente della pressione di richieste d'asilo. È importante specificare che l'EASO coopera non solo in accordo alla Commissione europea, ma anche al Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).⁴

Nel 2009, quindi, la Commissione europea, nell'ottica di contribuire ad una maggiore armonizzazione e un maggior livello di attuazione della normativa europea, ha proposto di

¹ Cfr., Pastore F., *L'Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali*, Quaderni di Sociologia, settembre 2006.

² Sito web: ec.europa.eu/eurostat-statistics.

³ Cfr., Pastore F., *Ibidem*.

⁴ EASO, *Annual Report on the Situation of asylum in the European Union*, Bruxelles, 2018.

affiancare all'apparato normativo un'agenzia di tipo cooperativo volta a favorire la cooperazione fra gli Stati membri e sostenere gli stessi nell'attuazione delle politiche di asilo.

Tolto i Trattati, il regolamento istitutivo 439 fu attuato nel 2010 e, allo stato attuale, è l'unico atto normativo che ne definisce il quadro regolamentare.

Se si guarda solo alle domande presentate da cittadini provenienti da paesi terzi, il numero di richiedenti asilo passa da un numero più o meno costante di 431 000 del 2012, con un progressivo aumento del 20% nel 2013, fino ad un picco di 1,3 milioni sia nel 2015 che nel 2016.⁵

Ovviamente, i flussi migratori non hanno investito unitariamente e uniformemente l'arena europea ma hanno pressato e investito Stati particolari: "Con 162 000 domande presentate nel 2018, la Germania ha registrato il 28 % di tutti i richiedenti asilo alla prima domanda negli Stati membri dell'UE. Seguono Francia (110 000, pari al 19 %), Grecia (65 000, pari all'11 %), Spagna (53 000, pari al 9 %), Italia (49 000, pari all'8 %) e Regno Unito (37 000, pari al 6 %)."⁶

A seguito del picco della crisi migratoria, iniziata come precedentemente detto nel 2012, l'EASO ha assistito da regolamento i paesi in difficoltà nella gestione delle richieste, in particolar modo uno dei paesi più sofferenti fu proprio la Grecia.⁷

L'EASO ha espanso notevolmente le sue competenze operative durante questa crisi, discostandosi da quelli che sono i poteri riconosciuti *de iure* nel regolamento istitutivo. Questa discrasia fra poteri *de facto* e poteri *de iure* ha creato delle falde dal punto di vista del controllo sull'attività interna ed esterna dell'agenzia.

Infatti, nella relazione del Prof. Nicolosi si contribuisce a capire quale sia effettivamente il ruolo dell'EASO, in vista anche della sua probabile trasformazione in agenzia dell'Unione Europea per l'asilo, a delineare qualche caratteristica dell'ente, fino a stilare 3 principali profili di controllo attualmente attivi per verificare l'attività dell'agenzia. Problematiche sul controllo in realtà investono tutte le agenzie di controllo decentrate dell'Unione europea, ma il caso dell'EASO è significativo e rilevante per due ragioni:

1. L'espansione di competenze *de facto* ha portato ad una trasformazione della stessa agenzia: da ufficio di sostegno tecnico per gli stati membri ai richiedenti asilo a agenzia pienamente coinvolta nelle procedure di ammissioni e valutazione delle richieste di asilo.
2. Il fatto che non siano chiari né trasparenti nessuno degli strumenti atti a svolgere un'azione di controllo ha aperto a molte criticità, sia nel rapporto agenzia-Stati membri, sia nel rapporto agenzia-tutela dei richiedenti asilo.

Se guardiamo alle soluzioni proposte nel regolamento istitutivo dell'EASO si evince che la prima ambizione dell'EASO è quella di "divenire il centro europeo specializzato in richieste d'asilo" e che, attraverso una lettura sistematica, si prefigge un compito che ruota attorno a 3 principali funzioni: il contributo all'attuazione del sistema europeo di asilo, il sostegno alla cooperazione fra gli Stati membri e il sostegno particolare a Stati membri che sono sottoposti ad una particolare pressione.⁸

⁵ Report Istat, *Mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente*, dicembre 2018.

⁶ Eurostat: Report, *Statistiche in materia di asilo*, domande di asilo (richiedenti non UE) negli Stati membri dell'UE-28.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Sito web: EASO

È evidente che le parole chiave sono *sostegno e cooperazione*. Queste parole chiave portano spesso la dottrina a considerare l'agenzia dotata di una *soft law*, limitata cioè al mero rispetto delle sue funzioni inizialmente previste dal regolamento. La *soft law* infatti riconosce sì il potere dell'effetto giuridico delle norme, ma le considera principalmente non vincolanti e orientate più invece a delineare tecniche di regolazione.⁹

Nel 2013, a seguito di una riforma europea atta ad istituire approcci coordinati e vincolanti per tutti gli Stati membri dell'UE affinché “concedano elevati standard di accoglienza, protezione e integrazione per i minori accompagnati” e alla evidente pressione migratoria riscontrata in Grecia, l'EASO ha rotto gli argini della sua *soft law*.¹⁰ L'agenzia è stata progressivamente coinvolta nelle procedure di ammissibilità e nelle procedure di valutazione di richieste di protezione internazionale nei principali *hotspot* in Grecia, soluzione obbligata anche dalla ulteriore crisi provocata dal “*EU-Turkey statement*” nel 2016.¹¹

Questo nuovo ruolo dell'EASO ha determinato dei profili particolarmente problematici che devono sicuramente essere presi in considerazione. In più, la proposta del 2016 di trasformazione dell'EASO in una agenzia dell'Unione Europea per l'asilo porta alla luce mai come prima la questione di valutazione delle attività svolte fino a questo momento dall'EASO.

Attualmente, a livello normativo, il regolamento non assegna in nessun modo alcun potere decisionale, e la competenza sulla valutazione dei richiedenti asilo rimane nelle mani dei singoli Stati membri. Anche nella riforma dell'EASO, ancora in *stand-by* all'interno del Parlamento europeo, non si affida nessun nuovo potere decisionale alla nuova agenzia, tanto meno si prevede di sottrarre l'ultima parola agli Stati membri riguardo le valutazioni delle richieste di protezione internazionale. Seppur dall'esito incerto, sicuramente possiamo ipotizzare che anche il nuovo “*vestito*” dell'agenzia dovrà bilanciarsi fra i compiti previsti dall'eventuale regolamento e i compiti che *de facto* andrà ad esercitare.

Elemento innovativo sarà il controllo della nuova agenzia sul monitoraggio dei sistemi di asilo dei diversi Stati membri. A differenza dell'attuale conformazione dell'agenzia, il nuovo assetto consentirà un continuo monitoraggio al fine di garantire che le autorità nazionali siano sufficientemente preparate per gestire pressioni eccezionali e improvvise nel loro sistema di asilo.¹² In pratica, se l'analisi delle informazioni della nuova agenzia solleva serie preoccupazioni in merito al funzionamento o alla preparazione dei sistemi di asilo o di accoglienza di uno Stato membro, l'agenzia, di propria iniziativa o su richiesta della Commissione europea, può avviare un esercizio di monitoraggio.¹³

La procedura di attivazione dello staff di supporto prevista dall'art 10 e 13 del regolamento 439/2010 è stata azionata dalla Grecia e, proprio in anni recenti, squadre operative dell'EASO hanno iniziato ad operare nelle principali isole greche.¹⁴

⁹ Poggi A., *Soft law nell'ordinamento comunitario*, Relazione tenuta al convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Catania, ottobre 2005.

¹⁰ *Ibidem. Ivi.*

¹¹ Sito web: <https://altreconomia.it/grecia-banco-prova-nuovi-muri/>.

¹² Fernandez Rojo D., *From EASO to “European Agency for Asylum: “Business as usual?”*, Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE, ottobre 2018.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Regolamento (UE) n.439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo del 19 maggio 2010.

Sotto la costante pressione di continui arrivi nelle isole greche, l'EASO è intervenuta non solo per sostenere e aiutare le ingenti richieste di asilo ma ha iniziato anche a gestirne i colloqui di ammissibilità e a demandare su particolari richieste di asilo. A conferma di questo sconfinamento di competenze, la legge greca 4372/2016 inserisce all'interno della norma l'agenzia, facendovi diretto riferimento per quanto riguarda la condizione di colloqui e in più in generale affidandogli la possibilità di svolgere questa funzione in completa autonomia.¹⁵

Per quanto possa essere di aiuto l'EASO, di fatto l'agenzia è divenuta competente in via esclusiva nella decisione finale delle richieste, dal momento che le autorità greche si limitano a confermare la decisione raccomandata dall'EASO senza intraprendere alcuna ulteriore valutazione. C'è una evidente discrasia fra le competenze iniziali previste dal regolamento istitutivo dell'EASO e quelli che sono poi i poteri *de facto* dell'agenzia, come si legge nel report dell'Asgi "ad oggi è EASO tramite i propri funzionari e interpreti a realizzare le interviste volte a valutare l'ammissibilità delle richieste di asilo [...]. Si può ragionevolmente affermare che nel corso dell'ultimo anno, EASO ha visto un'estensione delle proprie competenze e attività all'interno del sistema di asilo greco".¹⁶

È evidente, quindi, come "alla Grecia si è chiesto di forzare alcune normative o di emanare alcuni istituti e renderli sistemici per sperimentarli". L'esempio ellenico si è rivelato probabilmente per Bruxelles un banco "per la sperimentazione e il perfezionamento delle più recenti politiche europee in materia di gestione dei flussi migratori e il cui fine, ormai sempre più esplicito, sarebbe quello di ridurre drasticamente gli arrivi nello spazio europeo."¹⁷

Non sono di certo mancate le voci di protesta in questo quadro di sperimentazione europea. Infatti, alla luce delle carenze di trasparenza e responsabilità entro le quali l'EASO ha svolto diversi compiti, l'*European Center for Constitutional and Human Rights* ha presentato una denuncia al Mediatore europeo nell'aprile del 2017. Nella successiva decisione del luglio del 2018, il Mediatore europeo ha riconosciuto una "serie di preoccupazioni in merito all'equità dei colloqui di ammissibilità e alla portata del coinvolgimento dell'EASO nella valutazione delle domande di asilo", tuttavia si rifiutò di "utilizzare il suo mandato per affrontare i palesi fallimenti che ha riconosciuto", archiviando la questione poco tempo dopo.¹⁸

Una volta diseguate le linee guida della questione EASO, del suo intervento in Grecia, delle voci controcorrente e della evidente discrasia fra competenze *de iure* e competenze *de facto*, il Prof. Nicolosi guarda a quelle che sono, o dovrebbero essere, le forme di controllo dell'agenzia, profilandone le lacune e proponendo spunti di riflessione per il futuro. Sono principalmente 3 i tipi di controllo profilati rispetto agli attori coinvolti nella cooperazione con l'EASO:

- a. Il primo aspetto riguarda le competenze di controllo degli Stati membri sulle attività dell'EASO.
- b. Il secondo aspetto riguarda i controlli provenienti dalle istituzioni europee nei confronti dell'agenzia nonostante questa si debba necessariamente coordinare con la Commissione per il suo intervento.

¹⁵ Sito web: <https://altreconomia.it/grecia-banco-prova-nuovi-muri/>.

¹⁶ Cfr. ASGI, *Esperimento Grecia: un'idea di Europa*, Il sistema di asilo greco ad un anno dall'accordo/dichiarazione Ue-Turchia, marzo 2017.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ ECCHR, Case Report: *EASO's involvement in Greek Hotspots exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights*, 2017.

c. Infine, il terzo aspetto vede come attore principale il ruolo della società civile e in particolare, come questa potrebbe partecipare al controllo sull'EASO.

a) Molto spesso le autorità dei singoli Stati membri e quelle delle istituzioni europee si trovano in una posizione di netta tensione che appare preoccupante nella promozione delle garanzie procedurali. Quando uno Stato membro richiede l'intervento dell'EASO viene stipulato un piano operativo dove si stabiliscono obiettivi e programmi prima che l'intervento dello staff dell'agenzia sia effettivo.¹⁹ Nonostante ci sia un accordo *a priori*, non c'è nessun tipo di strumento che coordini durante l'esperienza le autorità nazionali con i funzionari dell'EASO. Inoltre, i funzionari dell'EASO godono di immunità diplomatica nei confronti dell'autorità giudiziaria del paese ospitante e, secondo l'art. 21 del regolamento istitutivo, lo Stato richiedente "aiuto" è anche responsabile di fronte ad eventuali "danni" di qualsiasi natura.²⁰ È ovvio come questo possa apparire come un controsenso, in una situazione dove l'attività dell'EASO scavalca notevolmente le competenze iniziali, gli Stati membri si assumono totalmente la responsabilità dell'operato senza averne un effettivo controllo.²¹

b) Le forme di controllo delle istituzioni europee possono essere sia esercitate dal Parlamento europeo che dalla Commissione europea. Non solo, per quanto riguarda le forme di controllo può essere anche richiamato l'Alto commissariato per i rifugiati.

A proposito del coordinamento dell'EASO fra questi tre istituzioni europee, venne stipulato un documento di *orientamento comune*, un accordo inter-istituzionale volto a delineare in generale una vigilanza sulle agenzie di controllo decentrate nell'Unione Europea.²²

Questo documento fa riferimento a due forme di controllo, *ex ante* ed *ex post*. Anche se previsto da questo documento, è facile notare come sia veramente improbabile un controllo di tipo *ex ante* su piani d'azione che, seppur concordati, sono stati delineati e messi in azione in situazioni di emergenza e che lasciano quindi poco spazio di intervento a livello preventivo. Il controllo *ex post* è costituito da rapporti conclusivi sulle attività svolte, un documento riassuntivo che però non comprende valutazioni o pensieri di nessun tipo riguardo ad eventuali tensioni o difficoltà trovate negli *hotspot* di crisi o nei rapporti con le autorità nazionali.

L'alto commissariato è escluso da ogni forma di controllo a carattere vincolante sull'attività dell'EASO.²³ Nonostante faccia parte del forum consultivo, che vedremo fra poco, l'alto commissariato non ha alcun potere determinate e il suo coinvolgimento marginale ne fa dedurre che non solo ci siano lacune di chiarezza e trasparenza di operato nei confronti dei paesi richiedenti aiuto ma anche nei confronti delle tutele dei rifugiati.

c) Ultima forma di controllo riguarda quello della società civile. L'EASO è dotato di un forum consultivo che "è aperto alle pertinenti organizzazioni della società civile e ai pertinenti organi competenti che operano nel settore della politica di asilo a livello locale, regionale, nazionale, europeo o internazionale".²⁴ Interessante capire come questo forum potrebbe non solo ridurre il *deficit democratico* percepito nell'area europea, ma potrebbe anche contribuire a livello preventivo a

¹⁹ EASO, *Relazione generale annuale 2016*, Support in our mission, giugno 2017.

²⁰ Regolamento (UE) n.439/2010 del Parlamento europeo e del consiglio, maggio 2010.

²¹ *Ibidem*.

²² Cfr. *La Guida pratica dell'EASO: il colloquio personale*, Serie di guide pratiche, 2016.

²³ EASO: *Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche* (2011/95/UE).

²⁴ Sito web: <https://easo.europa.eu/civil-society/easo-consultative-forum>.

influenzare la stesura degli stessi piani d'azione, coinvolgendo i cittadini nel suo operato. In aggiunta, potrebbe essere istituito anche un ufficio che si occupi della tutela dei diritti dei richiedenti asilo sempre all'interno dello scheletro EASO. Così facendo si rafforzerebbero il controllo multilivello e multiforme dell'agenzia, coinvolgendo Parlamento europeo, Stati membri e società civile.

Concludendo, la situazione attuale dell'EASO risulta essere complessa e spinosa. La riforma dell'agenzia è una chiara prova di un evidente deficit normativo e di uno sproporzionato potere "sul campo" di quest'ultima. Purtroppo, dall'embrionale proposta ancora ferma in Parlamento, anche il nuovo volto dell'agenzia non sembra muoversi verso nuove forme di garanzie di tutela nei confronti dei rifugiati né tanto meno verso garanzie procedurali per gli Stati membri. La "situazione patologica" continuerà ad affliggere la futura riforma dell'EASO e, di conseguenza, l'intera idea di una politica comune nei confronti della crisi migratoria.

Bibliografia:

- **Fontanari E.**, *It's my life. The temporalities of refugees and asylum-seekers within the European border regime*, Etnografia e ricerca qualitativa, Fascilo 1, gennaio-aprile, 2017.
- **Maiani F.**, *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Dicembre 2017.
- **Mole N.**, *Some Reflections on the Common European Asylum System and the Evolving European Case Law*, Ragion pratica, Fascicolo 2, dicembre 2013.
- **Nicolosi S.**, *Let Sleeping Dogs Lie? Temporary Protection in European Union Asylum Law*, A Project of The University of Michigan Law School, Gennaio 2017.
- **Villalobos P. e Concepción M.**, *La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Union Europea*, Universidad de Murcia, Anales de Derecho, Luglio 2017.

Sitografia:

- <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0479-in-the-face-of-the-european-union-s-political-crisis-the-vital-cultural-struggle-over-values>.
- <http://blog.renforce.eu/index.php/nl/author/salvo-nicolosi/>.
- <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/immigrazione/ruolo-delleuropean-asylum-sustain-office-easo-nellambito-delle-politiche-europee-sul-diritto-asilo/>.