



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line  
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 2

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo  
**Giuseppe Tesaro**, Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE  
**Ugo Villani**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Luiss di Roma

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona  
**Giandonato Caggiano**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Claudia Morviducci**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna  
**Ennio Triggiani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



## COMITATO DEI REFEREE

**Bruno Barel**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Luisa Casseti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia  
**Giancarlo Guarino**, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Assistant Professor in European Law, University of Twente  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Stefania Negri**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Piero Pennetta**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Pietro Pustorino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Siena  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho  
**Chiara Enrica Tuo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomenna**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Fanciullo**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Caterina Fratea**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Anna Iermano**, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Michele Messina**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

[www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017

## Indice-Sommario

2017, n. 2

### Editoriale

L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 1  
*Paolo Mengozzi*

### Saggi e Articoli

Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione 7  
*Giandonato Caggiano*

Lo *status* del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso? 26  
*Emanuela Pistoia*

I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza? 52  
*Ennio Triggiani*

### Commenti e Note

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla prova delle più evolute forme di cooperazione amministrativa 73  
*Simone Carrea*

Jurisdiction in Contractual Matters under the Brussels IA Regulation: Where do Mixed Contracts Stand? 102  
*Diletta Danieli*

The Enforcement of Posted Workers' Rights Across the European Union 114  
*Cinzia Peraro*

Alcune note sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di giugno 2017 131  
*Cosimo Risi*



## ARE YOU SYRIOUS? IL DIRITTO EUROPEO DELLE MIGRAZIONI DOPO LA FINE DELL'EMERGENZA ALLA FRONTIERA ORIENTALE DELL'UNIONE

Giandonato Caggiano\*

SOMMARIO: 1. Il quadro giuridico. – 2. La sentenza del Tribunale sulla Dichiarazione UE-Turchia. – 3. La convergenza delle due Corti europee su fiducia reciproca e condizione individuale di rischio per il *non refoulement* (non solo nel caso di carenze sistemiche). – 4. L'obbligatorietà dei visti umanitari tra conclusioni favorevoli dell'Avvocato generale Mengozzi e decisione negativa della sentenza della Corte di giustizia. – 5. Il paese di primo ingresso e le conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston. – 6. La riforma del sistema d'asilo e l'esternalizzazione delle procedure tramite il rafforzamento del criterio del paese terzo sicuro. – 7. La gestione dell'emergenza in Grecia e la ripresa eventuale dei trasferimenti Dublino. - 8. Il ruolo delle Agenzie UE.

### 1. Il quadro giuridico

Con la domanda “Are You Syrious?” intendiamo richiamare le criticità del diritto europeo delle migrazioni, dell'asilo e delle frontiere, quale conseguenza della chiusura della rotta balcanica, specie in relazione alla situazione dei profughi siriani<sup>1</sup>. Dopo la chiusura della rotta balcanica<sup>2</sup>, le soluzioni adottate per l'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione appaiono in via di estensione/normalizzazione all'intero *corpus*

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi Roma Tre. Indirizzo e-mail: [giandonato.caggiano@uniroma3.it](mailto:giandonato.caggiano@uniroma3.it)

<sup>1</sup> La domanda corrisponde al titolo dell'ormai famosa Ong croata che si è molto mobilitata per i profughi nella recente crisi umanitaria. Anche la sua attività di informazione su Facebook e Twitter è particolarmente aggiornata e interessante.

<sup>2</sup> Resta un piccolo spazio nella cortina chiusa del Balcani che passa attraverso il confine terrestre tra Turchia e Bulgaria, sorvegliato anche dalle squadre dall'Agenzia europea per la guardia di frontiera e costiera. Per una aggiornata panoramica della situazione legislativa e fattuale, v. B. WEBER, *The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route*, Friedrich Ebert Stiftung, June 2017, <http://www.democratizationpolicy.org>.

normativo in materia<sup>3</sup>. I cambiamenti giuridici *in itinere* impattano ovviamente anche sulla rotta del Mediterraneo centrale che presenta però molti aspetti specifici non compresi nella presente riflessione.

L'esodo di migranti sulla rotta dei Balcani evoca l'esodo biblico del popolo ebraico nel Mar Rosso e, tra gli eventi della storia, la cacciata delle minoranze tedesche dai Paesi europei alla fine della seconda guerra mondiale<sup>4</sup>. Nel periodo tra agosto 2015 e marzo 2016, più di un milione di profughi ha cercato di raggiungere gli Stati del centro e del nord dell'Unione<sup>5</sup>. Un "fiume in piena" raccoglieva in prima fila gli esuli della guerra in Siria nei cui confronti vi era, in quel momento drammatico, una speciale disponibilità all'adozione di meccanismi giuridici di protezione, specie in Germania<sup>6</sup>.

Ogni ricostruzione del quadro giuridico generale e specifico alla vicenda della rotta dei Balcani non può prescindere dall'incompatibilità con il diritto primario del sistema di Dublino che determina gli oneri della gestione dei flussi dei profughi. Tale sistema è fermo all'originaria "inossidabile" impostazione di attribuzione al paese di primo ingresso della responsabilità di elaborare le domanda di asilo e accogliere i richiedenti durante il procedimento (e poi di integrare i beneficiari di protezione internazionale per almeno cinque anni) mentre non ha ancora introiettato il principio di condivisione equa della responsabilità (art. 80 TFUE). Com'è noto, la prima e unica deroga a tale criterio di competenza è stata stabilita dalle due decisioni di ricollocazione del Consiglio del settembre 2015<sup>7</sup>, quale meccanismo di emergenza valido due anni e applicabile agli

---

<sup>3</sup> Sugli sviluppi precedenti, v. G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459 ss.; ID., *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, *ivi*, 2016, p. 221 ss.; C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 1 ss.; D. THYM, *The refugee crisis as a challenge of legal design and institutional legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1545 ss.; ID., *La "crisi dei rifugiati" come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, n. 1, in [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it).

<sup>4</sup> Un esodo forzato riguardò l'espulsione di tre milioni di persone di origine tedesca dalla Cecoslovacchia. In generale, circa dodici milioni di persone lasciarono i loro Paesi di origine, in parte sotto l'occupazione sovietica (Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia) ma anche da Jugoslavia e Romania, v. per tutti S. PRAUSER, A. REES (eds.), *The Expulsion of 'German' Communities from Eastern Europe at the end of the Second World War*, EUI Working Paper HEC No. 2004/1.

<sup>5</sup> La quantità del fenomeno è tale che merita un'eccezione la regola di non citare statistiche nei lavori giuridici. In totale, i 28 Paesi UE hanno concesso protezione internazionale a 710mila richiedenti protezione internazionale nel 2016 (più del doppio che nell'anno precedente) di cui 389mila hanno avuto lo *status* di rifugiato; 263mila la protezione sussidiaria; e 56mila un'autorizzazione di soggiorno per motivi umanitari. La maggior parte delle decisioni positive si registrano in Germania (445mila). I siriani sono stati i principali beneficiari di protezione nei 28 Paesi (405mila) dal momento che le domande accolte positivamente hanno superato il 95% di quelle presentate (salvo che in Grecia e Ungheria). Le informazioni sono in Eurostat 70/2017, 26 aprile 2017.

<sup>6</sup> In attuazione della clausola di sovranità del Regolamento Dublino, v. G. CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica*, *cit.*, p. 461.

<sup>7</sup> Decisione 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, in GUUE L 239 del 15 settembre 2015, p. 146; decisione 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, in GUUE L 248 del 24

stranieri con alto tasso di riconoscimento delle domande<sup>8</sup>. L'onere dell'Italia e della Grecia (specie in caso di riattivazione dei trasferimenti Dublino-oggi sospesi) è insostenibile e contrario al principio di “responsabilità condivisa”.

A seguito del crollo della frontiera dell'Egeo e dell'impossibilità della Grecia di assumersi la responsabilità di paese di primo ingresso, la crisi si trasferiva dal contesto giuridico di Dublino a quello di Schengen<sup>9</sup>. Sono stati applicati vari periodi di sospensione delle frontiere interne a prevenzione dei flussi derivanti dalla crisi dei profughi dei Balcani (e anche del mediterraneo centrale). A fronte di perduranti circostanze eccezionali, l'attuazione del Codice frontiere Schengen ha consentito il prolungamento della soppressione del controllo di frontiera tra alcuni Stati membri (articoli 25 e 29)<sup>10</sup>. Per il ripristino del funzionamento di Schengen, la soluzione che si intravede, alla scadenza dei due anni, è quella di un bilanciamento tra eliminazione dei controlli re-introdotti alle frontiere interne ed il rafforzamento di controlli di polizia, diffusi sul territorio, tramite nuove forme di collaborazione bilaterale tra Stati confinanti<sup>11</sup>.

Dopo l'iniziale spettacolare flusso di migranti e richiedenti asilo, il percorso dei Balcani è stato reso progressivamente inaccessibile tramite la costruzione di muri fisici<sup>12</sup> e “normativi” con palesi violazioni dei diritti umani<sup>13</sup>. Anche se la “catena salvifica” è

---

settembre 2015, p. 80. Per un commento, v. S. PEERS, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *Eu Law Analysis*, 24 September 2015; M. BORRACETTI, “To quota” or “not to quota”? *The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus.it*, 31 luglio 2015.

<sup>8</sup>Adottata con il voto contrario della Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia e Romania, v. Z. VIKARSKA, *The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision: A Balancing Act Tuesday*, in *EU Law Analysis*, 29 December 2015; M. VARJU, *Veronika Czina Hitting where it hurts the most: Hungary's Legal Challenge Against the EU's Refugee Quota System*, in *VerfassungBlog*, 17 February 2016. Sul procedimento di annullamento dell'atto davanti alla Corte di giustizia, v. M. DI FILIPPO, *The Strange Procedural Fate of The Actions for Annulment of the Eu Relocation Scheme*, in *EuroJus*, 4 marzo 2017. La richiesta di annullamento è ora “bilanciata” dalla procedura di infrazione, v. COM(2017) 330 final, 13.6.2017, *Thirteenth report on relocation and resettlement*: “Regrettably, despite these repeated calls, the Czech Republic, Hungary and Poland, in breach of their legal obligations stemming from the Council Decisions and their commitments to other Member States, have yet to take the necessary action. Against this background, and as indicated in the previous Relocation and Resettlement Report, the Commission has decided to launch infringement procedures against these three Member States.” (p. 9).

<sup>9</sup> La Germania per il confine con l'Austria che, a sua volta, ha concentrando i controlli alle frontiere con l'Ungheria e la Slovenia. La Svezia, la Norvegia e la Danimarca hanno reintrodotti i controlli alle frontiere sui collegamenti di terra e traghetti con la Germania.

<sup>10</sup> V. Decisioni di esecuzione (UE) 2016/894 del Consiglio, del 12 maggio 2016; 2016/1989 del Consiglio, dell'11 novembre 2016; 2017/246 del 7 febbraio 2017; 2017/818 del Consiglio dell'11 maggio 2017.

<sup>11</sup> Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione del 12 maggio 2017 *relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen*, in GUUE L 122/79 del 13 maggio 2017.

<sup>12</sup> Tra settembre e ottobre 2015, l'Ungheria chiudeva le sue frontiere, dopo aver completato la recinzione dei propri confini. Il percorso dell'esodo si re-indirizzò verso la Croazia e la Slovenia. Nel 2017, l'Ungheria ha creato una zona chiusa alla frontiera per i richiedenti protezione internazionale in cui sono in detenzione, v. C. POUILLY, *UNHCR urges suspension of transfers of asylum-seekers to Hungary under Dublin*, 10 April 2017. Il confine tra l'Ungheria e la Serbia, è ora ulteriormente fortificato da un secondo muro in via di costruzione. Nuove recinzioni si elevano anche alle frontiere terrestri della Grecia (oltre a quella lungo il fiume Evron, esistente da anni) e della Bulgaria con la Turchia.

<sup>13</sup> Raccomandazione (UE) 2016/2256 della Commissione dell'8 dicembre 2016 *agli Stati membri sulla ripresa dei trasferimenti verso la Grecia a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*.

stata interrotta dalla Dichiarazione UE-Turchia (la Dichiarazione) del 18 marzo 2016, mezzo milione di siriani che aveva attraversato i confini balcanici ha però ottenuto nel 2016 la protezione internazionale in uno dei 28 Paesi dell'Unione (la maggior parte in Germania)<sup>14</sup>.

In quest'ultimo periodo, molti Stati membri hanno modificato in senso restrittivo le loro legislazioni nazionali<sup>15</sup>. La più emblematica delle recenti modifiche legislative nei Paesi dell'Est-Europa è quella adottata in Ungheria che prevede una politica di *push-back*, imponendo alla polizia di “scortare in una zona all'esterno della recinzione di confine” tutti i migranti fermati lungo il confine serbo-ungherese o croato-ungherese. La Commissione nella lettera di messa in mora ritiene che la normativa ungherese in vigore presenti aspetti di incompatibilità con il diritto dell'UE<sup>16</sup>.

La gestione dei flussi migratori minaccia il futuro dell'Unione e provoca una forte contrapposizione tra Paesi di primo ingresso (Italia e Grecia) e il blocco anti-immigrazione costituito da Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria (Gruppo Visegrad) e Austria.

In questo lavoro, abbiamo scelto la prospettiva prioritaria della recente giurisprudenza in materia. Infatti, le due Corti di Lussemburgo e Strasburgo continuano ad avere frequenti occasioni di ritornare sulle criticità del sistema Dublino e iniziano ad occuparsi della natura e delle conseguenze della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016.

## **2. La sentenza del Tribunale sulla Dichiarazione UE-Turchia**

Nell'ambito di una cornice di “ipocrisia istituzionale” senza precedenti, la Dichiarazione è presentata nei documenti dell'Unione come *nihil aliud* che un “forum multilaterale”. Solo una cornice politico-finanziaria stabilita a sostegno della cooperazione giuridica bilaterale tra Grecia e Turchia per il ritorno (riammissione/espulsione) dei profughi. La Commissione ha costantemente monitorato l'attuazione della Dichiarazione,

---

<sup>14</sup> G. CAGGIANO, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di “Paese di primo ingresso” per gli Stati frontalieri nel Mediterraneo*, in *Gli stranieri*, 2011, p. 45 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss.

<sup>15</sup> V. anche G. VOYNOV, H. FRANKOVÁ, A. BAKONYI, M. GÓRCZYŃSKA, M. NABERGOJ, *Pushed Back at the Door: Denial of Access to Asylum in Eastern EU Member States*, 25.1.2017, in <http://www.refworld.org/docid/5888b5234.html>

<sup>16</sup> Per quanto riguarda le procedure di asilo, non sarebbe garantito un effettivo accesso alle procedure di asilo perché la legge limita la possibilità di presentare domande di protezione internazionale alle speciali zone chiuse di transito di frontiera (in regime di confinamento sistematico e a tempo indeterminato dei richiedenti asilo, anche dei minori di età inferiore ai 14 anni) senza il rispetto delle garanzie speciali per le persone vulnerabili e con termini ridotti per l'impugnazione delle decisioni che violano il diritto ad un ricorso effettivo, v. Commissione europea, Scheda informativa, Bruxelles, 17 maggio 2017, Pacchetto di infrazioni di maggio, reperibile on line.

sostenendone i presupposti giuridici<sup>17</sup> ma avvalorandone, al contempo, implicitamente la sua natura di fonte di diritto dell'Unione<sup>18</sup>.

Un pacchetto di misure giuridiche (“*the framework*”) è stato costruito intorno alla Dichiarazione per reazione all'emergenza umanitaria ma incide sulla riforma del Sistema comune europeo di asilo (Ceas) in corso. Il quadro giuridico della Dichiarazione, composto da una serie di atti di incerto valore pratico, è stato “metabolizzato” grazie ad un cospicuo finanziamento e alla promessa della liberalizzazione dei visti dei cittadini turchi nell'Unione<sup>19</sup>.

La formula di “un siriano reinsediato nell'Unione” per ogni siriano riportato in Turchia dalle isole greche, ha funzionato solo per numeri microscopici. Nel medesimo pacchetto era contenuta anche una promessa di ammissione umanitaria volontaria per i siriani da attivare una volta finita, o ridotta, la fase degli attraversamenti irregolari tra la Turchia e l'UE.

Tutte le istituzioni europee sono apparse acquiescenti/complici di un sistema ritenuto il “male minore” di fronte alla crisi umanitaria per finalità di deterrenza dei flussi migratori. Un *vulnus* evidente alle regole dello Stato di diritto nell'Unione, destinato a essere riproposto come precedente in qualsiasi contesto geografico per il contenimento dei flussi migratori.

A tale Dichiarazione non è stata riconosciuta la natura di accordo internazionale. Il Tribunale ha ritenuto che la dichiarazione sia il risultato di incontri/intese tra Turchia e Stati membri dell'Unione riuniti in seno al Consiglio, e non direttamente con il Consiglio europeo<sup>20</sup>. Pertanto “gli atti adottati dai rappresentanti degli Stati membri che agiscono in qualità, non di membri del Consiglio, ma di rappresentanti dei rispettivi governi e che esercitano così collegialmente le competenze degli Stati membri non sono (...) soggetti al

---

<sup>17</sup> Soprattutto la qualificazione della Turchia come Paese sicuro d'asilo, pur in assenza di protezione della Convenzione di Ginevra (adottata con la restrizione della clausola geografica ai rifugiati provenienti dall'Europa).

<sup>18</sup> Da ultimo, COM(2017) 323 final, *Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, 13 giugno 2017. Come nelle precedenti relazioni, la Commissione affronta in modo unitario la situazione dei profughi e il pacchetto di misure europee e interne ai due Paesi: la situazione degli arrivi tra Turchia e Grecia, dei reinsediamenti dal paese ellenico a quello turco, dei ricollocamenti dei rifugiati negli altri Stati membri, l'efficacia delle misure adottate e lo stato dei finanziamenti erogati e delle somme impegnate. V. anche COM(2017)330 final, cit. Per una sintesi di tutte le informazioni in materia e per un quadro completo dei link di approfondimento, v. IP-17-1587\_IT, Comunicato stampa, Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione: la Commissione esorta tutte le parti a sostenere i progressi e a compiere ulteriori sforzi*, Strasburgo, 13 giugno 2017.

<sup>19</sup> La contropartita della liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi non è stata ancora accordata. L'eventuale accordo potrà comunque essere sospeso al verificarsi di condizioni (più stringenti che nel passato) in caso di emergenza in forza delle modifiche apportate al regolamento generale sulla liberalizzazione dei visti., v. Regolamento (UE) 2017/371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° marzo 2017, *che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (revisione del meccanismo di sospensione)*, in GUUE L 61, 8 marzo 2017, p. 1 ss.

<sup>20</sup> E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism, A Quick Comment on NF v. European Council*, in *European Papers*, 2017, n. 1, pp. 251-257; S. CARRERA, L. DEN HERTOOG, M. STEFAN, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal*, in *CEPS Policy Insights* No. 2017/15, [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu).

sindacato di legittimità esercitato dalla Corte<sup>21</sup>. Secondo qualsiasi argomentazione giuridica non-politicizzata non vi è invece dubbio alcuno che la dichiarazione sia riconducibile ad un accordo internazionale concluso dall'Unione<sup>22</sup>. Sulla base dell'art. 218 TFUE, la Commissione europea avrebbe dovuto esercitare il proprio potere negoziale e il Parlamento europeo avrebbe dovuto approvare l'accordo negoziato dalla Commissione. La Corte avrebbe potuto essere chiamata a dare un parere consultivo sulla conformità con il diritto dell'Unione (ivi, par. 11). Il ricorso alla Corte di giustizia sull'ordinanza del Tribunale di irricevibilità, non ci sembra destinato ad avere successo per l'accertamento delle violazioni del *treaty making power* nell'Unione nonché, in generale, dello Stato di diritto.

Per quanto riguarda la Corte di Strasburgo, è stato comunicato alla Grecia, il 30 maggio 2017, il primo ricorso sull'irricevibilità di una domanda di protezione internazionale in base alla considerazione della Turchia quale paese di primo asilo<sup>23</sup>. La vicenda riguarda un siriano cristiano-armeno, vissuto per circa un anno in Turchia con lo *status* di "protezione temporanea", entrato in Grecia dopo la dichiarazione UE-Turchia. Il rigetto della sua domanda da parte di due istanze greche, sottopone il ricorrente al rischio di riammissione in Turchia ed eventualmente di successivo *refoulement* in Siria. Le decisioni delle autorità greche si basano su documenti della Commissione europea e dell'UNHCR, ma non tengono conto delle particolari circostanze della situazione di appartenenza ad una minoranza, come quella cristiana, in Turchia<sup>24</sup>.

### **3. La convergenza delle due Corti europee su fiducia reciproca e condizione individuale di rischio per il *non refoulement* (non solo nel caso di carenze sistemiche)**

Nella loro giurisprudenza, le Corti europee hanno affermato la relatività della presunzione di sicurezza delle condizioni dei richiedenti protezione internazionale in caso di allontanamento/espulsione ma hanno seguito due diverse posizioni.

A livello dell'Unione, le carenze sistemiche nei sistemi di accoglienza di alcuni Stati

---

<sup>21</sup> Per un'analisi parimenti critica sul punto se la Turchia sia qualificabile tra i paesi terzi sicuri, cfr. J. POON, *EU-Turkey Deal: Violation of, or Consistency with, International Law?*, in *European Papers*, 2016, n. 3, p. 1195 ss.

<sup>22</sup> Per le critiche all'accordo in oggetto cfr. tra gli altri M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia: un accordo concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?* in *Eurojus*, 11 aprile 2016; E. ROMAN, *L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SIDIBlog*, 21 marzo 2016. V. anche A. RIZZO, *La dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Sviluppi recenti e sfide aperte*, in questa *Rivista*, 2017, n. 1, p. 147 ss. (in particolare p. 166).

<sup>23</sup> A) Se la procedura seguita nel caso di specie era conforme all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in combinato disposto con l'articolo 13 della CEDU (diritto a un rimedio efficace); B) Se, nel caso del suo ritorno in Turchia, le condizioni di detenzione e di accoglienza (che vivono e risiedono) costituiscono un trattamento degradante ai sensi dell'articolo 3 della CEDU, in particolare per quanto riguarda la sua origine etnica, la religione e il suo stato di salute; C) Se la sua detenzione presso la stazione di polizia di Mytilini per circa un mese e mezzo costituisce una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

<sup>24</sup> Il caso è ancora pendente davanti al Consiglio di Stato greco.

membri hanno messo in discussione l'applicabilità della mutua fiducia a seguito della sentenza *N.S.*, determinando l'obbligo per gli Stati di non trasferire un richiedente asilo verso uno Stato in condizioni di deficienze sistemiche in materia (obbligo codificato nell'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III). Per la Corte di Strasburgo, invece, non è necessario a tal fine che vi siano deficienze strutturali del sistema di accoglienza del Paese ma sono sufficienti dubbi sulle capacità del sistema in riferimento alla specifica situazione di un singolo richiedente asilo<sup>25</sup>. In questa prospettiva, la Corte di Strasburgo aveva statuito nella sentenza *Tarake*<sup>26</sup> l'obbligo dello Stato di invio di richiedere allo Stato di destinazione una garanzia individuale anche tra Stati membri, come già richiesto nel passato agli Stati terzi di estradizione.

La divaricazione sembra annullata dalla sentenza della Corte di giustizia *C.K., H.F., A.S* del 16 febbraio 2017<sup>27</sup> che riguarda appunto profughi provenienti dalla Siria che avevano ricevuto un visto di ingresso dalla Croazia dalla quale erano passati in modo irregolare in Slovenia dove avevano chiesto protezione internazionale.

Nella sentenza in parola, la Corte di giustizia ha chiarito che l'interpretazione delle clausole discrezionali e di sovranità (art. 17, par. 1, del regolamento Dublino III) è una questione che riguarda il diritto dell'Unione e non il diritto nazionale. In relazione a tale disposizione, l'applicazione dell'art. 4 della Carta sul principio di *non refoulement* richiede che non possa comunque procedersi al trasferimento del richiedente quando esista il rischio reale ed accertato di sottoposizione ad un trattamento inumano o degradante. Non è invece condizione essenziale che vi siano seri motivi che inducano a ritenere la sussistenza di carenze sistemiche nello Stato membro competente in base ai criteri di Dublino. Nel caso sottoposto a giudizio, il rischio di trattamento disumano può consistere in un peggioramento significativo ed irreversibile delle condizioni di salute della richiedente, affetta da una malattia mentale o fisica di particolare gravità. Spetta poi alle autorità dello Stato membro, competenti ad effettuare il trasferimento, esaminare la

---

<sup>25</sup> Nello stesso senso si vedano le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; del 30 giugno 2015, ricorso n. 39350/13, *A.S. c. Svizzera*; del 4 novembre 2014, ricorso n. 29217/12, *Tarakhel c. Svizzera*; del 2 aprile 2013, ricorso n. 27725/10, *Hussein e a. c. Paesi Bassi*; del 5 febbraio 2015, ricorso n. 51428/10, *A.M.E. c. Paesi Bassi*; del 14 febbraio 2016, ricorso n. 37991/11, *Amadou c. Grecia*. Sulle differenze di giurisprudenza tra le due Corti, v. L. MAGI, *Protezione dei richiedenti asilo 'par ricochet' o protezione 'par moitié?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, p. 824 ss.; P. V. MORENO-LAX, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 1 ss.; G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss. In dottrina, v., tra gli altri, S. BOLOGNESE, *Il ricorso a garanzie individuali nell'ambito dei c.d. 'trasferimenti Dublino'*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 233 ss.; P. MORI, *Profili problematici dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 127 ss. Sulle assicurazioni diplomatiche, v. A. GIANELLI, *Obbligo di non-refoulement ed assicurazioni diplomatiche*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, vol. I, p. 363ss.; A. TANCREDI, *Assicurazioni diplomatiche e divieto assoluto di refoulement alla luce di alcuni recenti pronunzie della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 41 ss. Sul carattere del *non-refoulement*, v. F. SALERNO, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, *ivi*, 2010, p. 487 ss.

<sup>26</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Tarakhel c. Svizzera*, cit., par. 122.

<sup>27</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2017, *C. K., H. F. ed A. S. c. Republika Slovenija*, causa C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127.

situazione del merito. Tale Stato membro ha la facoltà (non un obbligo) di decidere di esaminare la domanda in base alla “clausola di sovranità”.

Proprio la richiamata clausola di sovranità dovrebbe essere modificata secondo la proposta di regolamento Dublino IV. La Commissione ha confermato il regime di derogabilità dei criteri di Dublino III per le ipotesi di rischio di violazioni dei diritti fondamentali della persona in caso di carenze sistemiche (art. 3, par. 2, 2° *alinea*). Dovrebbe essere ridotta la possibilità di ricorso alla clausola di sovranità<sup>28</sup> alla sola ipotesi di motivi familiari relativi a membri della famiglia allargata<sup>29</sup>. La *ratio* di questa restrizione della libertà degli Stati membri di affermare la propria competenza derogando ai criteri di Dublino è davvero incomprensibile a meno che la finalità sia quella di evitare che uno Stato membro liberalizzi gli ingressi dei richiedenti asilo, come ha deciso la Germania (relativamente ai soli cittadini siriani e per due soli mesi) durante la crisi umanitaria sulla rotta balcanica. È evidente che, accettando la stretta uniformità senza deroghe nel regolamento Dublino IV, la Germania accetterebbe il divieto di ripetere decisioni come quella presa nel 2015.

#### **4. L’obbligatorietà dei visti umanitari tra conclusioni favorevoli dell’Avvocato generale Mengozzi e decisione negativa della sentenza della Corte di giustizia**

Dopo la chiusura della rotta balcanica si pone con maggiore urgenza per i siriani (e per gli altri profughi con caratteristiche di idoneità al riconoscimento della protezione internazionale), la disponibilità di vie legali o corridoi umanitari che, accanto al meccanismo del reinsediamento, permettano di giungere in sicurezza nell’Unione. Attualmente, è molto difficile accedervi in modo protetto al fine di rivendicare la protezione internazionale.

Per quanto riguarda l’asilo extraterritoriale, sono evidenti le difficoltà concettuali perché il diritto internazionale prevede solo l’asilo all’interno del territorio (salvo che in America latina)<sup>30</sup>. Inoltre le domande non possono essere trattate nei paesi di origine, in quanto la qualifica di rifugiato è riconoscibile solo a chi è uscito dalle frontiere del suo paese (altrimenti si realizza il fenomeno dei *displaced people*); ma anche per motivi pratici, perché la presentazione stessa nel Paese di origine comporterebbe rischi di persecuzione da parte delle autorità nazionali.

Merita una specifica riflessione la situazione della ricerca di accesso a vie legali e sicure all’Unione da parte di siriani che ne fanno richiesta presso una ambasciata/consolato di uno Stato membro in un Paese limitrofo alla Siria (Giordania, Libano).

---

<sup>28</sup> Come si evince dal considerando 21 della proposta di regolamento Dublino IV e dal suo art. 19 (che sostituirebbe l’attuale art. 17 del regolamento Dublino III).

<sup>29</sup> V. F. MAIANI, *The Reform of the Dublin III Regulation*, EP Study, IPOL\_STU(2016)571360, June 2016, p. 40.

<sup>30</sup> F. FRANCONI, *Asilo diplomatico: contributo allo studio delle consuetudini locali nel diritto internazionale*, Milano, 1973.

Gli ostacoli tecnici maggiori sono costituiti dall'obbligo di visto valido per l'Unione o per il territorio di uno Stato membro e le sanzioni ai vettori di trasporto per passeggeri privi di documentazione appropriata. Un rimedio (sinora utopico) potrebbe essere quello della sospensione del requisito del visto per le persone provenienti da paesi coinvolti in guerre o affetti da dittature che sicuramente comportano il bisogno di protezione umanitaria<sup>31</sup>. Sebbene due disposizioni del codice comunitario per i visti permettano l'emissione di visti umanitari<sup>32</sup>, non esiste attualmente un meccanismo comune di attuazione ma solo la discrezionalità del rilascio da parte dei singoli Stati membri.

La Corte di giustizia (Grande Sezione) si è pronunciata negativamente nella sentenza il 7 marzo 2017, *X e X contro Belgio*, nella causa C-638/16 PPU, sull'obbligo da parte degli Stati membri in relazione al rilascio di visti umanitari dell'Unione europea<sup>33</sup>. Secondo la Corte non si tratta di materia regolata oggi dal diritto derivato dell'Unione che, in ogni caso potrebbe confliggere con il sistema di Dublino che non consente di scegliere il paese in cui presentare la domanda<sup>34</sup>. Inoltre, alla famiglia non era possibile presentare domanda di protezione nei Paesi limitrofi: Libano, Turchia e Giordania<sup>35</sup>.

La Corte si è espressa in senso contrario alle conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, che aveva sostenuto invece la sussistenza in forza dell'art. 4 della Carta di un obbligo positivo di rilascio di visti per ragioni umanitarie qualora vi fossero fondati motivi per ritenere un eventuale rifiuto, in condizione di determinare un pericolo per la vita e la

<sup>31</sup> Il regolamento 539/2001(UE) elenca gli Stati i cui cittadini hanno bisogno di un visto per accedere al territorio dell'UE. Attualmente, tutti i principali paesi di origine dei rifugiati sono in lista, tra cui la Siria, l'Iraq, l'Afghanistan, l'Eritrea, la Somalia, ecc. Per un'analisi generale della questione, v. Ecre, *Protection in Europe: Safe and Legal Access channels, Ecre's Vision of Europe's Role in The Global Protection Regime: Policy Paper 1*, February 2017, [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)

<sup>32</sup> Sulla base giuridica dell'art. 77, par. 2, lett. a), del TFUE, il Regolamento n. 810/2009 sul Codice Comunitario dei Visti si occupa dei soggiorni di breve durata. Due le tipologie previste: uniformi e validi sul territorio di tutti gli Stati membri (articolo 24); con validità territoriale limitata, validi soltanto per lo Stato del rilascio (articolo 25). Questi ultimi possono essere accordati, in deroga alle generali condizioni di ingresso nello spazio Schengen, qualora lo Stato membro lo ritenga necessario in virtù di motivi umanitari, di interesse nazionale o in forza di obblighi internazionali. Per quanto concerne i soggiorni di lunga durata, essi sono, ad oggi, disciplinati dal diritto nazionale dal momento che l'Unione non ha ancora adottato una legislazione in materia. Nel 2014 la Commissione ha proposto una riforma del Codice dei Visti nella cui procedura legislativa Parlamento europeo ha richiesto un emendamento una disposizione sui visti umanitari che ha contribuito ad insabbiare il processo, cfr. M. DI FILIPPO, *Il codice visti e la proposta di riforma della Commissione: idee per una migliore salvaguardia dei principi tipici dello Stato di diritto*, in *Università di Pisa, Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione, Policy Briefs*, settembre 2016.

<sup>33</sup> G. RAIMONDO, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU*, in *SIDIBlog*, 1 maggio 2017; A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European papers*, 2017, n. 1, pp. 271-291.

<sup>34</sup> I ricorrenti, una coppia sposata e i loro tre figli, siriani, appartenenti alla comunità cristiano-ortodossa di Aleppo avevano presentato domande di visti con validità territoriale limitata, presso il Consolato del Belgio a Beirut, il 12 ottobre 2016. La domanda era giustificata dalla esplicita motivazione di voler presentare una richiesta d'asilo non appena giunti in Belgio.

<sup>35</sup> In primo luogo, Libano e Giordania non sono parti contraenti della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati. In secondo luogo, benché il Libano abbia permesso all'UNHCR di registrare più di un milione di rifugiati siriani, a partire dal maggio 2015 ha sospeso la registrazione. La Giordania ha chiuso i valichi di frontiera.

sicurezza dei potenziali richiedenti<sup>36</sup>. Nel caso di specie, il rilascio di visti umanitari sarebbe rientrato fra queste misure ed avrebbe evitato di esporre i richiedenti ad un rischio reale di trattamenti proibiti dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. A questo riguardo, come già rilevato, sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'art. 3 della CEDU non solo impone un obbligo negativo, ossia un divieto di ricorrere alla tortura e a trattamenti inumani e degradanti, ma del pari prescrive agli Stati un obbligo positivo, vale a dire un obbligo di prevenire il verificarsi dei menzionati trattamenti proibiti. La responsabilità dello Stato sarebbe ravvisabile, dunque, qualora le autorità statali non adottino misure idonee ad impedire che si concretizzi un rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti di cui erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza<sup>37</sup>. L'applicazione del principio di *non-refoulement*, attraverso l'articolo 3 della CEDU, nel caso di allontanamento dei richiedenti verso la Siria appare, pertanto, ineludibile<sup>38</sup>.

La Corte chiarisce che “consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare basandosi sul codice in parola domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta [...] lederebbe l'impianto generale del sistema istituito dal regolamento n. 604/2013”<sup>39</sup>.

## 5. Il paese di primo ingresso e le conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston

Un positivo segnale è invece quello che proviene dalla severa critica al principio di primo ingresso nel sistema Dublino III che è contenuta nelle conclusioni dell'8 giugno 2017 dell'Avvocato generale Sharpston nel caso *AS e Jafari*.

In qualche caso, gli Stati membri di frontiera come Croazia e Ungheria hanno facilitato il percorso dei profughi verso altri Stati membri, come la Slovenia, per ridurre la presenza

---

<sup>36</sup> V. punti 139-141 della sentenza. Cfr. J.Y. CARLIER, L. LEBOEUF, *Le visa humanitaire et la jouissance effective de l'essentiel des droits: une voie moyenne? À propos de l'affaire X. et X.*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy/Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 27 febbraio 2017, <http://eumigrationlawblog.eu/>; V. MORENO-LAX, *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge* *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge*, Part I, 16 February 2017; Part II, 21 February 2017, <http://eumigrationlawblog.eu/>.

<sup>37</sup> V. sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, cit., punto 366.

<sup>38</sup> T. SPIJKERBOER, E. BROUWER, Y. AL TAMIMI, *Advice in Case C-638/16 PPU on prejudicial questions concerning humanitarian visa*, 5 January 2017, <http://thomasspijkerboer.eu>.

<sup>39</sup> Punto 48. Recentemente, alcune associazioni religiose italiane hanno realizzato un progetto di “corridoi umanitari” dal Libano all'Italia. Il progetto permette a persone in condizioni di vulnerabilità di accedere al territorio italiano con visto umanitario e la possibilità di presentare, successivamente, una domanda di asilo. Questa iniziativa è basata su un Protocollo d'intesa sottoscritto dai Ministeri degli Affari Esteri e dell'Interno e da varie associazioni. La base giuridica comune dei due Protocolli è l'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, ove è affermata la possibilità del rilascio di visti a territorialità limitata “per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali” in deroga al principio dell'adempimento alle condizioni di ingresso di cui all'art. 5, par. 1 lett. a), c), d) ed e) del Codice frontiere Schengen, v. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui “corridoi umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, n. 1, [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it).

sul proprio territorio. Gli Stati di destinazione hanno reagito reintroducendo i controlli alle frontiere interne con il blocco temporaneo dello spazio Schengen. Secondo l'Avvocato generale Sharpston non potrebbe configurarsi nel caso di specie un "attraversamento irregolare di frontiera" tramite la Croazia secondo il regolamento Dublino III, considerate le eccezionali circostanze del passaggio/transito dei flussi massicci di profughi nel periodo in questione. In questo ambito, applicare il criterio di primo ingresso sarebbe irragionevole a fronte di tali afflussi di massa. Al contrario, l'Austria e la Slovenia sarebbero da considerarsi competenti per l'esame delle domande presentate da richiedenti protezione internazionale, malgrado il primo ingresso nell'Unione effettuato in Croazia. Anche se appare improbabile (anche in questo caso come in quello sui corridoi umanitari) che la Corte di giustizia sia d'accordo con la tesi dell'avvocato generale, il segnale è autorevole e chiaro per tutti gli Stati membri: il criterio del paese di primo ingresso è irragionevole ed insostenibile rispetto alla geografia dei confini esterni dell'Unione.

Nella vicenda in parola, la geografia politica e l'applicazione territoriale del diritto dell'Unione hanno dimostrato un paradossale disallineamento. L'esodo alla frontiera esterna orientale ha avuto inizio tramite la Grecia per proseguire attraverso gli Stati balcanici<sup>40</sup>, in parte Stati-membri dell'Unione (ma non tutti parti del sistema Schengen), in parte Paesi-candidati all'adesione. L'applicazione territoriale delle regole dell'Unione creava una prima linea di blocco in Bulgaria, Ungheria o Croazia ("confine" regolamento Dublino) e una seconda linea in Slovenia ("confine" Schengen). Peraltro, l'Ungheria rinviava i richiedenti alla Serbia applicando il concetto di Paese terzo sicuro ai sensi della direttiva-procedure 2013/32/UE. Identica questione si pone nei confronti della Turchia ma con maggiori difficoltà di riconducibilità ai paesi terzi "sicuri".

I profughi entrati attraverso la Grecia sono da considerarsi dei "fuori-usciti" dall'Unione verso la Macedonia (Paese non-membro). Pertanto, nella prospettiva di Dublino, il Paese di primo ingresso era da considerare la Croazia o l'Ungheria dal momento che la Grecia si trovava (e si trova) isolata dal "cordone sanitario" dell'inapplicabilità temporanea dei trasferimenti Dublino. Com'è noto, le due Corti europee avevano statuito in questo senso, stante le deficienze strutturali del sistema di accoglienza in Grecia (con conseguente perdita della reciproca fiducia)<sup>41</sup>.

Come puntualizzato nelle conclusioni dell'Avvocato generale "(...) Il «sistema di Dublino» non prende le mosse dalla carta geografica dell'Europa (...). Al contrario, esso presuppone implicitamente che tutti i richiedenti protezione internazionale arriveranno per via aerea. Qualora lo facessero, ci si avvicinerebbe in linea teorica alle stesse

---

<sup>40</sup>Alternativamente per via terrestre direttamente dalla Turchia alla Bulgaria e, al circolo polare artico, il drammatico fenomeno dei "siriani in bicicletta" dalla Russia alla Norvegia, v. S. HOHMANN, M. LARUELLE, *From the Mediterranean to the Far North: A Refugees Corridor at the Russian-Norwegian Border*, 24 August 2016, <http://www.thearcticinstitute.org>.

<sup>41</sup> In riferimento al suo *leading case M.S.S. c. Belgio e Grecia*, cit., la Corte ha constatato una violazione dell'art. 3 della CEDU per fallimento delle autorità nazionali di fornire al richiedente condizioni di vita adeguate dopo la sua liberazione dalla detenzione, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 18 maggio 2017, ric. n. 46558/12, *S.G. c. Grecia*.

possibilità che (in termini molto approssimativi) gli stessi numeri di richiedenti arrivino in ciascuno dei 28 Stati membri. In un siffatto contesto il sistema realizzato appare (n.d.a: “apparirebbe”) estremamente sensato.” Si potrebbe forse ricordare che, anche nel caso che le vie aeree fossero praticabili dai profughi, vi sarebbe l’ostacolo delle sanzioni dei trasportatori aerei per i richiedenti senza visto di ingresso<sup>42</sup>.

L’Avvocato generale ricorda che il regolamento Dublino è inteso ad identificare un solo Stato competente per l’esame della domanda di protezione internazionale, sulla base di criteri predeterminati, senza dare rilievo ad eventuali preferenze o scelte del richiedente. Al contempo, come stabilito nei Trattati gli Stati membri, nell’interpretare e applicare il regolamento Dublino III, devono rispettare in primo luogo gli obblighi sanciti dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU, ottemperando al principio di non *refoulement*. Secondo l’Avvocato generale, l’interpretazione e l’applicazione dei criteri salienti del regolamento Dublino III deve tener conto della crisi della rotta balcanica. Tali criteri devono essere interpretati secondo la lettera, gli scopi e il contesto del regolamento Dublino, distintamente e prima di un’eventuale interpretazione sistematica con le disposizioni della direttiva rimpatri e del Codice frontiere Schengen<sup>43</sup>. Nel caso del passaggio di massa attraverso la frontiera della Croazia, non era applicabile né il criterio di competenza della concessione di un visto in assenza dell’espletamento delle tipiche procedure (art. 12); né il criterio dell’ingresso con esenzione dal visto perché in questo caso avrebbe dovuto esserci almeno un esame della situazione individuale dei profughi all’atto dell’attraversamento delle frontiere (art. 14).

In particolare, per la determinazione del criterio dello Stato di primo ingresso si poneva la questione dell’interpretazione dell’espressione “ingresso illegale” (art. 13). Secondo l’Avvocato generale l’ingresso aveva piuttosto le caratteristiche di un ingresso legale in considerazione delle circostanze eccezionali e dell’atteggiamento permissivo delle autorità croate. Del resto, la Convenzione di Ginevra impone di non penalizzare i richiedenti per la sola circostanza dell’ingresso irregolare.

Secondo l’Avvocato generale, una valutazione dell’ingresso come illegale avrebbe avuto effetti negativi sul sistema di asilo degli Stati membri frontalieri i quali si troverebbero a gestire, in una condizione di crisi, numeri di gran lunga superiori alle loro capacità. In tale contesto, si dovrebbe piuttosto applicare il criterio residuale dello Stato in cui è stata presentata la domanda (art. 3, par. 2) o la clausola di sovranità (art. 17). Infine, la soluzione di flessibilità sarebbe idonea a consentire una redistribuzione dei richiedenti sul territorio dell’Unione in conformità all’art. 80 del TFUE.

---

<sup>42</sup> Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, *che integra le disposizioni dell’articolo 26 della convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen del 14 giugno 1985*, in GUUE L 187 del 10 luglio 2001, p. 45 ss.

<sup>43</sup> La Corte era stata richiesta di interpretare l’art. 13, par. 1, del regolamento Dublino III, in particolare il significato dell’espressione “varcato illegalmente (...) la frontiera” in relazione (ove esista) al Codice frontiere Schengen (art. 5, par. 1) e alla direttiva rimpatri (art. 3, par. 2).

## 6. La riforma del sistema d'asilo e l'esternalizzazione delle procedure tramite il rafforzamento del criterio del paese terzo sicuro

Verificata l'efficacia deterrente dei flussi migratori sulla rotta balcanica nell'emergenza umanitaria, restano da valutare le conseguenze permanenti sul diritto europeo delle migrazioni e, in particolare, sulla riforma del sistema d'asilo (Ceas) (Dublino, riconoscimento, procedure, accoglienza) che "normalizza" i principi applicati ai flussi migratori della rotta balcanica estendendone l'ambito di applicazione a tutta l'Unione<sup>44</sup>.

Il criterio di primo ingresso continua ad attribuire la responsabilità esclusivamente in capo ai Paesi frontalieri e la riforma in corso ne aggrava la posizione chiedendo di valutare con procedure accelerate l'ammissibilità delle domande dei richiedenti provenienti da un Paese terzo sicuro (al fine del rimpatrio/riammissione). Nelle modifiche proposte prevalgono gli aspetti punitivi per i richiedenti che siano passati in modo non autorizzato in un paese diverso da quello di primo ingresso (movimento secondario)<sup>45</sup>.

La posizione a favore della delega/esternalizzazione del controllo delle frontiere esterne e della protezione internazionale rappresenta il fulcro della riforma tramite il rafforzamento del principio del paese terzo sicuro<sup>46</sup>. Al riguardo, le conclusioni del Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017<sup>47</sup> indicano la priorità dell'adozione di una lista europea dei Paesi sicuri che sostituirà le liste nazionali oggi in vigore<sup>48</sup>.

Al contrario la questione della solidarietà intra-Unione continua a rappresentare un punto fondamentale di disaccordo sulla riforma di Dublino. Esiste solo una generica comprensione della necessità di trovare un equilibrio tra solidarietà e responsabilità dei

<sup>44</sup> Sulle proposte della riforma CEAS, v. G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in *SIDIBlog*, 2016, settembre 2016. In particolare, sulla proposta di Dublino IV, v. M. DI FILIPPO, *The Reform of the Dublin System and the First (Half) Move of the Commission*, in *SIDIBlog*, 12 maggio 2016; ECRE, *Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation*, 2016, (reperibile on line); V. VITIELLO, *Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement "Dublin IV"*, in *European Papers*, 2016, n. 3, pp. 1235-1251.

<sup>45</sup> Altre proposte producono un rafforzamento e un ampliamento del criterio del primo ingresso; la soppressione della clausola di cessazione, dopo dodici mesi, della competenza dello Stato membro di primo ingresso illegale, e della norma che determina lo Stato competente in base a soggiorno irregolare continuativo di almeno cinque mesi (nuovo art. 15); la cessazione della competenza dello Stato membro in caso di allontanamento volontario dello straniero dal territorio degli Stati membri per un certo tempo (soppressione dell'art. 19), e il principio di responsabilità unica permanente (nuovo art. 3, par. 5).

<sup>46</sup> Per una ricostruzione del concetto, v. G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa*, cit., p. 479 ss.

<sup>47</sup> "Per rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e prevenire nuove crisi, il concetto di 'paese terzo sicuro' deve essere allineato agli obblighi effettivi derivanti dalla Convenzione di Ginevra e dal diritto primario dell'UE, nel rispetto delle competenze dell'Unione e degli Stati membri a norma dei trattati. In tale contesto il Consiglio europeo chiede che si proceda con i lavori relativi a un elenco dell'UE di paesi terzi sicuri" (par. 23).

<sup>48</sup> È stato già trovato il consenso sul principio dell'adozione di un elenco comune europeo (salvo poi a definire i Paesi da includervi) al fine di attribuire/rinviare le responsabilità di protezione internazionale ai paesi terzi di transito dei flussi migratori. Tale principio non era incluso nella proposta della Commissione perché seguiva un differente iter legislativo.

Paesi di primo ingresso (alleviandone l'onere)<sup>49</sup> mentre i progressi negoziali restano bloccati dai contrastanti interessi degli Stati membri. La formula utilizzata dal Consiglio europeo è quella di “allineare” le proposte legislative in discussione “(...) agli obblighi effettivi derivanti dalla Convenzione di Ginevra e dal diritto primario dell’UE, nel rispetto delle competenze dell’Unione e degli Stati membri a norma dei trattati”. Il linguaggio apparentemente criptico allude all’intenzione di abbassare ulteriormente i requisiti per l’applicazione del concetto di Paese terzo sicuro, eliminando l’obbligo previsto dall’attuale *acquis* di un “legame” tra il richiedente e il Paese di rinvio<sup>50</sup>. L’argomento principale è l’assenza di tale condizione nella Convenzione di Ginevra nel cui testo è però paradossalmente del tutto assente il principio del Paese terzo sicuro<sup>51</sup>. L’unico elemento testuale (di estrema vaghezza) è l’inciso che vieta sanzioni penali per i rifugiati che “giungono direttamente” nel territorio in cui soggiornano irregolarmente (art. 31). La clausola (definita danese perché applicata per la prima volta nel 1986) si diffuse sino ad essere inclusa nella direttiva-procedure (versioni del 2005 e del 2013) e ora nella proposta di regolamento in discussione. Si richiede comunque che siano soddisfatti altri criteri quali il rispetto del principio del non refoulement, l’accesso effettivo a una procedura d’asilo e la possibilità di cercare e ricevere protezione nel paese terzo sicuro.

Tuttavia, anche la Commissione propone uno standard inferiore a quello attualmente in vigore: gli Stati membri sarebbero obbligati a respingere i ricorsi in quanto irricevibili (e pertanto a non esaminarli nel merito), ove i richiedenti possano ottenere la protezione conformemente agli “standard sostanziali della Convenzione di Ginevra” o una “protezione sufficiente”. Una formula che appare scritta appositamente per giustificare la posizione della Turchia che applica ancora la Convenzione di Ginevra con la limitazione della clausola geografica e ha adottato una legge sulla protezione temporanea dei siriani. L’unica ragionevole prospettiva sarebbe rendere “ordinario” il meccanismo delle Decisioni di ricollocazione del 2015 (che pure ha avuto così poco successo). Non convincente appare la formula proposta dalla Commissione che farebbe scattare il

---

<sup>49</sup> A livello declaratorio delle Nazioni Unite, v., invece, New York Declaration for Refugees and Migrant, 19 September 2016: “...we commit to a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and supporting the world’s refugees, while taking account of existing contributions and the differing capacities and resources among States”. (par. 68).

<sup>50</sup> In base all’art. 38 della direttiva procedure occorre che nel Paese terzo in questione: non sussistono minacce alla vita e libertà del richiedente; non sussista un rischio di danno grave di cui alla direttiva qualifiche; sia rispettato il principio di non respingimento e il divieto di allontanamento in caso di rischio di torture o trattamenti crudeli, disumani o degradanti; esista la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e di ottenere tale protezione. A tal fine le norme nazionali devono prevedere che vi sia un legame tra il richiedente e tale Stato terzo; un esame caso per caso della sicurezza di un Paese terzo per un determinato richiedente e/o una designazione dei Paesi terzi considerati generalmente come sicuri; la possibilità di impugnare l’applicazione di tale concetto.

<sup>51</sup> Secondo una tesi che non condividiamo, l’inciso “giungono direttamente” potrebbe rappresentare un’indicazione a sostegno della nozione di Paese terzo sicuro, implicando l’obbligo per il soggetto in cerca di protezione di presentare la domanda d’asilo alla prima opportunità. Sul punto, cfr. C. COSTELLO, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, n. 7, p. 40. Per un’analisi complessiva, v. F. CHERUBINI, *L’asilo della convenzione di Ginevra al diritto dell’Unione europea*, Bari, 2012.

meccanismo compensativo di ricollocazione solo al raggiungimento di un massimale del 150 % delle potenzialità di accoglienza del paese di primo ingresso<sup>52</sup>.

Il rinvio al Paese terzo sicuro diventerebbe un obbligo (e non più una facoltà) se fosse inserita nella riforma la procedura di (pre)ammissibilità (*screening*) delle domande da parte del Paese di primo ingresso. Resta l'auspicio che il Parlamento europeo faccia valere la necessità di un collegamento del richiedente col Paese terzo sicuro di rinvio<sup>53</sup>. Tale condizione prevista dal Regolamento Dublino III (e che si propone da parte della Commissione e del Consiglio di eliminare) limita la rigidità del principio in parola, escludendola almeno nel caso di precedente "semplice" transito (non accompagnato da nessun elemento di integrazione con l'ordinamento) del richiedente.

Le soluzioni alternative proposte all'inizio della crisi umanitaria (accentramento dell'esame delle domande, mutuo riconoscimento delle decisioni di riconoscimento e libera circolazione dei beneficiari di protezione umanitaria intra-UE, ecc...) appaiono ormai irrealistiche.

## **7. La gestione dell'emergenza in Grecia e la ripresa eventuale dei trasferimenti Dublino**

Lo scenario istituzionale europeo evolve in un momento di fragilità interna dei due Paesi (Grecia e Turchia) che dovrebbero costituire il perno della nuova gestione europea sui flussi migratori in provenienza dall'Asia. La situazione è critica soprattutto in Turchia, che minaccia di rompere il dialogo con l'Unione ed ha sospeso l'applicazione della CEDU<sup>54</sup>. Il contesto di repressione dell'opposizione e le diverse violazioni dei diritti umani rende sempre meno attendibile la classificazione della Turchia quale Paese sicuro per i richiedenti protezione internazionale. Per i siriani è più difficile entrare in Turchia perché è richiesto un visto di ingresso (dal 2016) mentre il confine con la Siria è più controllato per il timore di attacchi terroristici<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> La ricollocazione nell'emergenza da parte degli Stati membri (con disponibilità al trattamento delle domande e all'accoglienza riguardava solo i siriani (e i cittadini di nazionalità con un tasso del 75% di riconoscimento della protezione internazionale).

<sup>53</sup> V. Parlamento europeo, Commissione LIBE, *Progetto di relazione su proposta regolamento Dublino IV*, 24.2.2017, rel. Cecilia Wikström. Tra gli altri punti qualificanti della posizione del PE: l'eliminazione del controllo di ammissibilità delle domande di asilo e delle le sanzioni ai richiedenti asilo "insubordinati"; reintroduzione della clausola di sovranità; l'eliminazione della possibilità di versare una somma per ogni richiedente asilo non-accolto (oltre che irrealistico sarebbe il prezzo inaccettabile per sottrarsi agli obblighi europei); la correzione del meccanismo correttivo di redistribuzione dei richiedenti asilo (capacità di accoglienza di uno Stato al 100 per cento e periodo transitorio di cinque anni). Pur se i richiedenti asilo non hanno il diritto di scegliere in quale Paese presentare la loro domanda, dovrebbero avere la possibilità di esprimere una preferenza al riguardo, come previsto dalle Decisioni di ricollocazione del 2015.

<sup>54</sup> Per i contenuti della richiesta del governo turco, a seguito del fallito golpe, sull'applicazione dell'art. 15 CEDU, v. la nota verbale JJ8187C Tr./005-191 del 22 luglio 2016 (on-line). In tema, v. G. PACCIONE, *La Turchia e la sospensione della Convenzione dei diritti dell'uomo*, in *Diritto.it*, 7 settembre 2016.

<sup>55</sup> Rispetto alla liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi nell'Unione europea, la Turchia non ha ancora soddisfatto diversi parametri dei 72 previsti, v. COM(2017) 323 final, *Sesta relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia*, 16 giugno 2017, p.11. La mancata concessione

Non è solo il ruolo della Turchia, tornata ad essere la “Sublime Porta, guardiana dell’Europa rispetto all’Asia a giocare un effetto di deterrenza su nuovi flussi migratori ma soprattutto la paura delle “carceri a cielo aperto” in cui si sono trasformate alcune isole greche a seguito delle misure funzionali (o ritenute tali) al blocco della rotta balcanica<sup>56</sup>. Nel contesto ancora critico dell’accoglienza dei profughi in Grecia, la Commissione ha persino raccomandato agli Stati membri (sinora senza successo) di ripristinare i trasferimenti di Dublino, interrotti per effetto delle sentenze delle due Corti europee nel 2011<sup>57</sup>.

In Grecia, più che in Italia, il coordinamento del “sistema degli hotspot” per la gestione di “una pressione migratoria sproporzionata” è stato sostenuto a livello operativo da personale della Commissione e delle Agenzie dell’Unione senza una base legislativa. Sia in Grecia che in Italia, il sistema degli hotspot ha determinato l’identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali. Le procedure di *follow up*, ossia la domanda di asilo, la ricollocazione in un altro Stato membro (se del caso) o il rimpatrio nel paese di origine (o in quello di transito). La metodologia dell’hotspot<sup>58</sup> è basata sul sostegno operativo della Commissione e delle Agenzie in cooperazione con le autorità dello Stato membro ospitante al quale resta, in ultima e definitiva istanza, la responsabilità di gestire le infrastrutture di accoglienza e registrazione prima che si aprano le tre procedure alternative: le procedure di richiesta della protezione internazionale (asilo, protezione sussidiaria e umanitaria), la procedura di ricollocazione di emergenza oppure le operazioni di rimpatrio.

La Commissione europea ha presentato il sistema hotspot come propedeutico all’efficace funzionamento del sistema di ricollocazione. In quest’ultima procedura, gli Stati non di primo ingresso assumono anche la responsabilità dell’esame delle domande, mentre la gestione delle frontiere esterne è diventata una responsabilità condivisa degli Stati membri e dell’UE. In Grecia la ricollocazione è prevista solo per i profughi arrivati prima della Dichiarazione, mentre quelli arrivati successivamente sono tenuti nei cinque hotspot sulle isole, in base ad una decisione del Servizio greco per l’asilo mentre le due

---

di questa misura resta una delle questioni più criticate dalle autorità turche che minacciano ritorsioni rispetto all’intesa sui migranti.

<sup>56</sup> Al momento della conclusione della Dichiarazione, varie migliaia di profughi sono rimasti intrappolate in cinque isole greche dell’Egeo e del Dodecaneso. Il regime amministrativo-giudiziario è peggiore di quello applicato nei campi del Peloponneso dove sono stati trasferiti i profughi entrati in Grecia prima della Dichiarazione. A destare preoccupazione sono le condizioni di vita nei campi in condizioni di sovraffollamento, disorganizzazione e con ostacoli di ogni genere nelle richieste di asilo. Per un quadro generale, v. I. PAPAGEORGIU, *International protection in Greece, Background information for the LIBE Committee delegation to Greece 22-25 May 2017*, EP STUDY. COM(2017) 260 final, *Dodicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, 16 maggio 2017.

<sup>57</sup> Cfr. Raccomandazione della Commissione agli Stati membri *sulla ripresa dei trasferimenti verso la Grecia a norma del regolamento (UE) n. 604/2013*, C(2016) 8525 final dell’8 dicembre 2016.

<sup>58</sup> Doc 10962/15.15 July 2015, Copy of the letter of Avramopoulos to Ministers "Hotspot" approach, FRONTEX support to return of irregular migrants – “Safe countries of origin”; V. anche COM(2015) 490 final, 23.9.2015, Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell’agenda europea sulla migrazione; V. COM/2015/0510 final, 14.10.2015, ANNEX 2, 23 .9. 2015, Gestire la crisi dei rifugiati: stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell’agenda europea sulla migrazione.

decisioni del Consiglio sulla ricollocazione del 2015 non contengono una base giuridica di tale posizione differenziata.

Una delle principali modifiche apportate dalla L 4375/2016 è stata la creazione di una procedura rapida che si applica agli arrivi dopo il 20 marzo 2016<sup>59</sup> e si svolge presso gli hotspot di Lesbo, Chios, Samos, Leros e Kos. La procedura di ammissibilità esamina se le domande possano essere rigettate in quanto la Turchia, paese di provenienza del richiedente, è da considerare un “paese terzo sicuro” o un “primo paese di asilo”. Nella prassi la giurisprudenza greca è stata prevalentemente contraria. Gli sforzi delle autorità greche e delle agenzie dell'UE operanti in loco sono state “orientate” a garantire il risultato di tale operazione. A tal fine, la Grecia ha introdotto una riforma della composizione delle commissioni di appello<sup>60</sup> con l’obiettivo di ribaltare la giurisprudenza contraria alla presunzione della Turchia come Paese-primo o Paese-terzo sicuro. Ciò che si è puntualmente verificato dal momento che le nuove commissioni hanno sempre confermato l’inammissibilità della domanda di rigetto e dell’ordine di espulsione per motivi legati al carattere di Paese sicuro della Turchia.

Per quanto riguarda la Corte di Strasburgo, è stato comunicato alla Grecia, il 30 maggio 2017, il primo ricorso sull’irricevibilità di una domanda di protezione internazionale in base alla considerazione della Turchia quale paese di primo asilo (*B.J. c. Grecia*)<sup>61</sup>. Il ricorso riguarda un siriano cristiano-armeno, vissuto per circa un anno in Turchia con lo *status* di “protezione temporanea”, entrato in Grecia dopo la dichiarazione UE-Turchia. Il rigetto della sua domanda da parte di due istanze greche, sottopone il ricorrente al rischio di riammissione in Turchia ed eventualmente di successivo *refoulement* in Siria. Le decisioni delle autorità greche si basano su documenti della Commissione europea e dell’UNHCR, ma non tengono conto delle particolari circostanze della situazione di appartenenza ad una minoranza, come quella cristiana, in Turchia<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> La procedura di ammissibilità è stata applicata ai cittadini siriani nell’aprile del 2016 ed è stata applicata solo ad altre nazionalità con un tasso superiore al 25% (ad esempio gli afgani, iracheni) dall’inizio del 2017.

<sup>60</sup> La modifica 16 giugno 2016 (L 4399/2016) alla legge sull’asilo (L 4375/2016), ha mutato la composizione dei comitati di ricorso e il diritto dei richiedenti asilo ad essere ascoltati in appello contro decisioni negative. I comitati di ricorso sono ora costituiti da due giudici dei tribunali amministrativi, e da un rappresentante dell’UNHCR (o estratto da lista compilata dalla Commissione nazionale dei diritti dell’uomo). Inoltre, l’emendamento ha rimosso l’articolo 62, paragrafo 1, del L 4375/2016, che ha permesso alla ricorrente di richiedere un’audizione personale nei comitati di ricorso almeno due giorni prima del ricorso.

<sup>61</sup> Le questioni alle quali, la Grecia deve rispondere affinché la Corte si pronunci sono così indicate dal Comunicato (non numerato) della Corte: A) Se la procedura seguita nel caso di specie era conforme all’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) in combinato disposto con l’articolo 13 della CEDU (diritto a un rimedio efficace); B) Se, nel caso del suo ritorno in Turchia, le condizioni di detenzione e di accoglienza (che vivono e risiedono) costituiscono un trattamento degradante ai sensi dell’articolo 3 della CEDU, in particolare per quanto riguarda la sua origine etnica, la religione e il suo stato di salute; C) Se la sua detenzione presso la stazione di polizia per circa un mese e mezzo costituisce una violazione dell’articolo 3 della CEDU.

<sup>62</sup> Il caso è ancora pendente davanti al Consiglio di Stato greco.

## 8. Il ruolo delle Agenzie UE

Il trasferimento di competenze all'Unione europea per il tramite di Agenzie *ad hoc* in materia ispira la riforma di Frontex (Guardia di frontiera e costiera) e quella *in itinere* dell'Agenzia europea per l'asilo (Easo)<sup>63</sup>. In entrambe le riforme si prevedono misure di esecuzione per l'intervento in caso di crisi, anche in assenza di una richiesta dello Stato membro coinvolto che ha comunque un obbligo di collaborare, per il tramite dell'Agenzia, con l'Unione. Qualora, in caso di pressione sproporzionata sui sistemi di asilo o di accoglienza, uno Stato membro non chieda all'Agenzia assistenza operativa e tecnica (consenso dello Stato membro) o si verifichino determinate situazioni<sup>64</sup>, la Commissione può adottare una decisione mediante atto di esecuzione, in cui indica una o più misure che l'Agenzia deve attuare per sostenere lo Stato membro interessato.

Il quadro delle attività di Easo e dell'Agenzia della Guardia di frontiere nella gestione della crisi è ancora frammentato e non può essere approfondito in questa sede<sup>65</sup>. Tuttavia vale la pena di evidenziare due aspetti che influiscono nello specifico ambito dell'attuazione delle due decisioni di ricollocazione del 2015 e che possono essere utili precedenti nella riforma CEAS.

Il primo riguarda lo "strumento di abbinamento" gestito dall'Easo (ora anche in Grecia) che consente di meglio identificare i richiedenti eleggibili alla ricollocazione in un determinato Stato membro. Si tratta di un primo esempio di come l'Unione potrebbe assumere una politica di maggiore rispetto delle aspirazioni dei profughi, pur considerando debitamente le esigenze degli Stati membri di ricollocazione (a tutto vantaggio delle prospettive di integrazione). Tale meccanismo tiene conto dei diversi criteri (qualifiche e caratteristiche dei richiedenti, priorità per i richiedenti vulnerabili, capacità dello Stato membro di ricevere persone vulnerabili, preferenze, scadenze).

Il secondo riguarda le difficoltà degli Stati di primo ingresso a consentire colloqui di sicurezza sul proprio territorio da parte degli Stati di potenziale ricollocazione prima di effettuare le loro decisioni di presa in carico dei profughi. Anche se questa difficoltà manifesta il clima di scarsa fiducia reciproca tra gli Stati membri specie nel settore

---

<sup>63</sup>L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è stata istituita con il regolamento (UE) n. 2016/1624 del Consiglio del 14 settembre 2016 (in GUUE, L 251, 16.9.2016, p. 1) con il compito di coordinare l'azione e gestire le risorse messe in comune dalle autorità nazionali, v. Art. 19. Situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne. Strasburgo, 13.6.2017. Sulla situazione aggiornata in Grecia, v. COM(2017) 325 final, 13.6.2017, *Quarta relazione sulle attività volte a rendere pienamente operativa la guardia di frontiera e costiera europea*. Per la riforma dell'EASO, v. COM(2016) 271 final, 4.5.2016, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, in particolare art. 22, Pressione sproporzionata sul sistema di asilo e di accoglienza.

<sup>64</sup> Quando lo Stato membro coinvolto non accetti l'offerta di una tale assistenza da parte dell'Agenzia, oppure non adotti misure sufficienti per affrontare tale pressione, o non si conformi alle raccomandazioni della Commissione rendendo così inefficaci i sistemi di asilo o di accoglienza al punto da compromettere il funzionamento del CEAS.

<sup>65</sup> L'agenzia EASO ha già un ruolo significativo per l'analisi delle informazioni sulla situazione nei paesi terzi interessati ai fini delle procedure di asilo. Dopo la riforma, aiuterà la Commissione nella gestione dell'elenco comune dell'UE dei paesi di origine sicuri e dei paesi terzi sicuri.

dell'intelligence, l'Easo può contribuire alla soluzione dei ritardi che ne derivano effettuando colloqui per individuare eventuali motivi di esclusione del richiedente, su richiesta dello Stato membro di ricollocazione<sup>66</sup>.

**ABSTRACT:** Con la domanda “Are You Syrious?”, il contributo si riferisce alle criticità del diritto europeo delle migrazioni, dell’asilo e delle frontiere, quale conseguenza della chiusura della rotta balcanica, specie in relazione alla situazione dei profughi siriani. Le difficoltà nella gestione dei flussi migratori minacciano il futuro dell’Unione e provocano una forte contrapposizione tra Paesi di primo ingresso (Italia e Grecia) e il blocco degli Stati cd. anti-immigrazione costituito da Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria (Gruppo Visegrad) e Austria. Partendo da siffatti presupposti, il lavoro analizza la recente giurisprudenza in materia laddove le Corti di Lussemburgo e Strasburgo continuano ad avere frequenti occasioni di ritornare sulle criticità del "sistema Dublino" ed iniziano ad occuparsi della natura e delle conseguenze della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016.

**KEYWORDS:** migrazioni – frontiere – sistema Dublino – rotta balcanica – accordo UE-Turchia.

#### ARE YOU SYRIOUS? EUROPEAN MIGRATION LAW IN THE AFTERMATH OF THE EMERGENCY AT THE EASTERN BORDER OF THE UNION

**ABSTRACT:** By asking “Are You Syrious?”, this essay refers to the critical issues of EU migration, asylum and border law that have arisen following the closure of the Balkan route, especially in relation to the situation of Syrian refugees. Difficulties in managing migratory flows threaten the future of the Union and cause strong opposition between the countries of first entry (Italy and Greece) and the countries driving the “Anti-immigration” block, such as Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary (the so-called Visegrad Group) and Austria. From this starting point, the work analyzes the most recent case law, focusing on how the Courts of Luxembourg and Strasbourg have in several occasions returned on the issues related to the “Dublin system” and how they are starting to deal with the nature and consequences of the EU-Turkey Statement of 18 March 2016.

**KEYWORDS:** Migrations – Borders – Dublin system – Balkan route – EU-Turkey Statement.

---

<sup>66</sup> COM(2017) 212 final, *Undicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, 20 aprile 2017, p. 5.