



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**research paper**

**FILIPPO SCUTO**

**LE DIFFICOLTÀ DELL'EUROPA DI FRONTE ALLA SFIDA  
DELL'IMMIGRAZIONE: SUPERARE IL "SISTEMA DUBLINO"**

***Febbraio 2017***

**ISSN: 2038-0623**

**ISBN 9788896871683**

**Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2017**

***Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.***

***All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.***

## ABSTRACT

Il paper si sofferma sulle questioni problematiche connesse al c.d. “sistema Dublino” che rappresenta uno dei principali ostacoli alla creazione di una politica comune europea dell’immigrazione e dell’asilo in grado di fornire una risposta adeguata alle molteplici sfide derivanti dal fenomeno migratorio. L’attuale normativa dell’Unione in materia, facendo riferimento alle “regole di Dublino” per determinare lo Stato membro competente all’esame delle domande di asilo provenienti da migranti in fuga dai propri Paesi, non contribuisce ad una gestione efficiente dei flussi migratori e non consente il rispetto del principio di solidarietà tra gli Stati membri. Il paper analizza gli sviluppi più recenti in questo ambito soffermandosi, in particolare, su: le proposte di riforma contenute nell’Agenda europea sull’immigrazione del 2015 e la loro limitata attuazione; l’accordo tra l’Unione europea e la Turchia; le azioni “autonome” di alcuni Stati membri. In conclusione, si sottolinea l’esigenza di un superamento strutturale e non temporaneo del “sistema Dublino” per una gestione maggiormente efficiente ed equilibrata a livello euro-unitario di un fenomeno, quale quello migratorio, che non appare governabile autonomamente dai singoli Stati.

**Keywords:** Sistema Dublino, immigrazione, diritto di asilo, Unione europea

**Filippo Scuto** è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano

E-mail: [filippo.scuto@unimi.it](mailto:filippo.scuto@unimi.it)

1. Una necessaria premessa. - 2. Le dolenti note del “sistema Dublino” e l’intervento parziale ad opera delle Corti europee. - 3. I tentativi di modifica temporanea del sistema Dublino. - 3.1. I “ricollocamenti”, la loro limitata implementazione e le azioni “autonome” di alcuni Stati membri. - 3.2. L’accordo tra L’Unione europea e la Turchia. - 3.3. L’insufficienza degli interventi parziali e temporanei. - 4. La “delicata” posizione dell’Italia ed il legame indissolubile tra normativa interna sull’asilo e normativa europea - 5. Conclusioni

## 1. Una necessaria premessa

Come noto, la costruzione di una politica comune europea in materia di immigrazione ed asilo è un fenomeno recente nell’ambito del processo di integrazione europea<sup>1</sup>. Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, non assegnava a quest’ultima alcuna specifica competenza in materia. È soltanto con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, che l’Unione ha acquisito la possibilità di disciplinare la materia mediante l’adozione di atti normativi vincolanti. A dieci anni dal Trattato di Amsterdam, il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 ha sviluppato le basi giuridiche che consentono all’Unione di progredire nel suo processo di integrazione anche in questa materia, ma il concreto sviluppo in questo settore dipende anche, e in buona parte, come sempre, dall’effettiva volontà degli Stati di procedere in questa direzione.

Parallelamente all’adozione dei primi atti normativi relativi all’immigrazione, l’Unione è intervenuta anche in relazione alla disciplina del diritto di asilo, materia che, correttamente è stata associata, tanto nei Trattati quanto nelle politiche, alla questione dell’immigrazione di cui oramai rappresenta uno degli aspetti più spinosi e complessi.

La normativa dell’Unione ha come punto di riferimento per la sua politica comune dell’asilo<sup>2</sup> la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951<sup>3</sup>.

Una serie di direttive e regolamenti hanno armonizzato e ravvicinato le discipline statali relative al diritto di asilo. A tale riguardo, si ricorda, in particolare, la direttiva 2003/9/CE, contenente le

---

<sup>1</sup> Sul processo di integrazione europea relativamente all’immigrazione e al diritto di asilo, il richiamo va a L. MANCA, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, Milano, 2003; M. R. SAULLE, *L’immigrazione e l’asilo nell’Europa allargata*, in M.R. SAULLE (a cura di), *L’Europa tra Costituzione, asilo e migrazione*, Napoli, 2004, p. 101 ss.; M. Gestri, *Immigrazione e asilo nel diritto dell’Unione europea*, in V. Gasparini Casari e G. Cordini (a cura di), *Il diritto dell’immigrazione. Profili di diritto italiano, Comunitario e internazionale*, I, Modena, 2010, p. 45 ss.; S. GIUBBONI, *Immigrazione e politiche dell’Unione Europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione per l’Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 2/2005, p. 205 ss.; L. SAPORITO, *Per un diritto europeo dell’immigrazione*, Torino, 2008; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite all’immigrazione irregolare*, Milano, 2012; G. SCACCIA, D. DE LUNGO, *Il diritto di asilo*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione*, Napoli, 2014, 605 ss.; B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2010, p. 304 ss. G. BRUNELLI, *Carta europea e giustizia alla prova della lotta al terrorismo e del diritto d’asilo*, in *Rassegna di diritto Pubblico Europeo*, 2003, n. 1, p. 162.

<sup>2</sup> Come previsto dall’art. 78 del TFUE e dall’art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Per un commento agli art. 18 e 19 della Carta di Nizza il riferimento va a G. BRUNELLI, *Art. 18 e art. 19*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 154-164.

<sup>3</sup> In base all’art. 1 della Convenzione, il rifugiato è il cittadino straniero che abbandona il proprio Paese temendo, a ragione, di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica.

norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; la direttiva 83/2004/CE, contenente le norme sull'attribuzione a cittadini stranieri della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché le norme relative al contenuto della protezione riconosciuta; la direttiva 2005/85/CE, relativa alle procedure da applicare negli Stati membri ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Lo sviluppo della politica comune europea dell'immigrazione e dell'asilo ha mostrato, in particolare negli ultimi anni, tutti i suoi limiti.

Indubbiamente, uno degli aspetti più critici legati al governo del fenomeno migratorio a livello europeo è rappresentato dalla gestione delle domande di asilo presentate all'interno dell'Unione europea da cittadini stranieri in fuga dai propri Paesi di origine che, a causa dell'instabilità di diverse aree del Medio Oriente e del Continente africano, sono in costante aumento. Sul punto, la normativa europea e le risposte fin qui fornite a fronte dell'emergenza umanitaria hanno palesato la loro inefficienza e le enormi difficoltà a gestire e governare un fenomeno che comunque, va evidenziato, è enormemente complesso. Tuttavia, le prospettive di realizzare un'effettiva e compiuta politica comune europea dell'immigrazione e dell'asilo sono necessariamente legate alla capacità dell'Europa di compiere in breve tempo - molte occasioni sono già state perse - un deciso salto di qualità che consenta di affrontare con esiti migliori l'emergenza umanitaria legata ai flussi migratori che, oramai, è divenuta un fenomeno strutturale.

## **2. Le dolenti note del "sistema Dublino" e l'intervento parziale ad opera delle Corti europee**

Uno degli aspetti maggiormente problematici che più hanno influito negativamente sulla costruzione di un efficiente ed equo sistema comune europeo di asilo è legato alla controversa vicenda del c.d. Regolamento Dublino, sul quale il legislatore europeo è peraltro intervenuto più volte negli anni<sup>4</sup>, che contiene le norme relative alla determinazione dello Stato membro competente all'esame delle domande di asilo provenienti da cittadini di Paesi terzi. Tra queste, la norma che ha generato le maggiori criticità è quella che prevede che, in caso di ingresso irregolare dello straniero all'interno dei confini dell'UE, l'esame della domanda di asilo spetti allo Stato membro di primo approdo<sup>5</sup>.

Se si considera che, oramai da diversi anni, la quasi totalità delle domande di asilo presentate in Europa proviene da cittadini stranieri che sono giunti irregolarmente in uno degli Stati membri, si può facilmente comprendere la ragione per cui la norma sopra richiamata sia quella applicata nella maggior parte dei casi per determinare lo Stato membro competente all'esame della domanda di asilo, pur prevedendo il regolamento Dublino un'ampia casistica a tutela dei minori e

---

<sup>4</sup> Il "sistema di Dublino" ha le sue origini nella Convenzione di Dublino del 1990, ed è entrato in vigore il successivo 19 settembre 1997, Trattato internazionale cui aderirono tutti gli Stati membri della Comunità europea. Questa Convenzione fissava i criteri per stabilire a quale Stato (tra quelli aderenti alla Convenzione medesima) spettasse il compito di esaminare una domanda di asilo al fine di evitare successive o parallele richieste di asilo in diversi Stati. Nel 2003, un regolamento del Consiglio (Regolamento 343/2003 del Consiglio, del 18 Febbraio 2003) – denominato "Dublino II" – ha stabilito i criteri per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati dell'Unione. Il regolamento di Dublino III (2013/604/CE) è stato approvato nel giugno 2013, in sostituzione del regolamento di Dublino II, e si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca.

<sup>5</sup> Sulla base di quanto prevede l'art. 13 del richiamato Regolamento 604 del 2013.

dell'unità familiare<sup>6</sup>. Il che ha contribuito a generare un netto squilibrio tra i Paesi dell'Unione nel senso che pochi Stati devono farsi carico dell'esame della maggior parte delle domande di asilo in Europa. Tale squilibrio ha generato una particolare pressione sui sistemi di asilo di alcuni Stati membri del Sud dell'Europa – Italia, Grecia – che si affacciano sul Mar Mediterraneo. L'effetto è stato il collasso di alcuni sistemi nazionali di asilo, *in primis* quello greco e, di conseguenza, un netto peggioramento dell'effettiva tutela del diritto nello spazio europeo.

Pur essendo evidente la palese incapacità dei meccanismi del sistema Dublino di sviluppare un sistema comune europeo di asilo efficiente e rispettoso del principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri tra Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio, principio peraltro introdotto sin dal Trattato di Lisbona del 2009 negli artt. 67 e 80 TFUE<sup>7</sup>, per anni gli egoismi nazionali hanno continuato a prevalere ed una prima ridefinizione di quella normativa non è arrivata con l'intervento del legislatore europeo, bensì con l'azione della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Si è infatti sviluppata una copiosa giurisprudenza, in particolare ad opera della Corte EDU, che ha da tempo colpito il sistema Dublino mediante sentenze che hanno dichiarato illegittime le decisioni sul trasferimento di richiedenti asilo sulla base della norma che, come visto, impone al primo Stato di approdo il compito di esaminare le domande. Sotto questo profilo, possono essere considerate storiche due sentenze del 2011 ad opera della Corte di giustizia e, in precedenza, della Corte EDU, sul divieto di rinvio dal Regno Unito e dal Belgio verso la Grecia quale Paese di primo approdo di alcuni richiedenti asilo che erano giunti in Europa transitando dal territorio ellenico<sup>8</sup>. Con la sua sentenza la Corte di giustizia, richiamando il principio di solidarietà ed equa ripartizione degli oneri, ha stabilito che gli Stati membri sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso un altro Stato membro – anche se quest'ultimo è competente ad esaminare la domanda sulla base del regolamento Dublino II – quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nelle procedure di asilo di quel Paese, dovute anche a flussi migratori sproporzionati rispetto ad altri Stati membri, lo sottoporrebbero, come nel caso della Grecia, ai rischi di un abbassamento degli *standard* di tutela anche dal punto di vista delle condizioni di accoglienza.

Come si è accennato, la Corte EDU ha più volte condannato i trasferimenti tra Stati membri in applicazione del regolamento Dublino con una giurisprudenza oramai consolidata<sup>9</sup> che, in

---

<sup>6</sup> Il regolamento Dublino prevede infatti una gerarchia tra i criteri previsti dal regolamento che devono essere applicati per determinare quale sia lo Stato competente all'esame della domanda di asilo. I criteri che vanno applicati per primi sono, appunto, quelli finalizzati alla tutela dei minori e dell'unità familiare che sono contenuti negli artt. 8, 9, 10 e 11 del Regolamento.

<sup>7</sup> In base all'art 67 TFUE l'Unione deve sviluppare una politica comune dell'asilo e dell'immigrazione che sia fondata sulla solidarietà tra Stati membri. L'art. 80 specifica che tale solidarietà nella gestione comune del fenomeno migratorio si debba tradurre in un'equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati, anche sul piano finanziario.

<sup>8</sup> Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 con cui la Corte ha stabilito che il Belgio, avendo trasferito un richiedente asilo verso la Grecia, aveva violato l'art. 3 CEDU esponendo il richiedente asilo ai rischi risultanti dalle carenze procedurali di asilo in Grecia.

<sup>9</sup> Una ampia lista di "Dublin" Cases su cui si è pronunciato il giudice di Strasburgo parte dal 2000 e arriva agli anni più recenti. Cfr., a riguardo, T.I. v. the United Kingdom (application no. 43844/98), 7 marzo 2000; K.R.S. v. the United Kingdom (no. 32733/08), 2 dicembre 2008; M.S.S. v. Belgium and Greece (no. 30696/09), 21 gennaio 2011; Mohammed Hussein v. the Netherlands and Italy, 2 aprile 2013; Halimi v. Austria and Italy, inadmissibility decision of 18 June 2013; Abubeker v. Austria and Italy, inadmissibility decision of 18 June 2013; Mohammed v. Austria, 6 giugno 2013; Sharifi v. Austria, 5 dicembre 2013; Mohammadi v. Austria, 3 luglio 2014; Sharifi and Others v. Italy and Greece, 21 ottobre 2014; Tarakhel v.

relazione all'Italia, ha riguardato anche la pratica dei respingimenti di migranti dai porti dell'Adriatico alla Grecia, in forza di un accordo di riammissione stipulato tra i due paesi e risalente al 2004. Con una sentenza del 2014<sup>10</sup> il giudice di Strasburgo ha condannato l'Italia ritenendo che i respingimenti verso la Grecia, effettuati automaticamente e senza dare alcuna possibilità di accesso alle procedure di asilo presso il porto di Ancona, sottoponessero potenziali richiedenti asilo a concreti rischi in considerazione delle evidenti e gravi inefficienze del sistema di asilo greco.

### **3. I tentativi di modifica temporanea del sistema Dublino**

Come è evidente, i nodi che hanno portato all'insostenibilità del "sistema Dublino" non potevano essere sciolti dalle Corti europee. Negli ultimi anni, peraltro, la crescente instabilità di diverse aree del Medio Oriente e del Continente africano ha avuto come conseguenza un forte aumento delle domande di asilo presentate all'interno dell'Unione europea da cittadini stranieri in fuga dai propri Paesi di origine.

A tale riguardo, una serie di interventi condotti a livello di Unione europea e, in alcuni casi, a livello nazionale, ha esercitato un impatto sul sistema Dublino modificandone in alcuni casi, sia pur con tutti i limiti sui quali ci si soffermerà, l'impianto normativo.

#### **3.1. I "ricollocamenti", la loro limitata implementazione e le azioni "autonome" di alcuni Stati membri**

Innanzitutto, l'Agenda europea sull'immigrazione presentata dalla Commissione europea nel 2015 ha proposto l'adozione di alcune misure finalizzate a far fronte all'emergenza umanitaria degli ultimi mesi. Tali misure sono basate, *in primis*, sull'introduzione di un programma temporaneo di "ricollocamento" delle domande di asilo, vale a dire di redistribuzione tra gli Stati membri dei richiedenti asilo che necessitano di protezione internazionale. Il ricollocamento, effettuato in base all'utilizzo di criteri obiettivi che consentano di determinare la capacità di ciascuno Stato membro di assorbire ed integrare i rifugiati (popolazione complessiva, PIL, tasso di disoccupazione, domande di asilo ricevute negli anni precedenti), è finalizzato a dare concreta attuazione al principio della solidarietà tra Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio e ad alleggerire la pressione in termini di domande di asilo cui sono sottoposti alcuni Paesi: soltanto cinque Stati - Italia, Grecia, Ungheria, Germania e Svezia - ricevono da alcuni anni circa il 75% delle domande di asilo presentate nei 28 Stati dell'Unione.

Nel settembre del 2015, due decisioni del Consiglio dei ministri dell'Unione (205/1523; 2015/1601) hanno previsto l'adozione di una misura temporanea (2 anni) relativa al ricollocamento di 160.000 richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia verso gli altri Stati membri, sulla base dei criteri sopra richiamati.

---

Switzerland, 4 novembre 2014; A.M.E. v. the Netherlands (no. 51428/10), 13 gennaio 2015; A.S. v. Switzerland (no. 39350/13), 30 giugno 2015.

<sup>10</sup> Corte EDU, Sharifi and Others v. Italy and Greece del 21 Ottobre 2014. Il caso riguardava 32 cittadini Afgani due Sudanesi ed un Eritreo. La corte ha rinvenuto la violazione degli artt. 3;c13 e 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive di cittadini stranieri) della CEDU.

Allo stato attuale, però, molti Stati rifiutano di dare attuazione a queste decisioni non accettando di accogliere le quote di rifugiati loro spettanti e, pertanto, il ricollocamento delle domande di asilo non si è concretamente realizzato. Basti pensare che a novembre 2016 si è giunti alla deludente cifra di 6925 ricollocamenti<sup>11</sup> e che, di conseguenza, a meno che non si inverta questo *trend* e gli Stati inizino a dare realmente attuazione a queste decisioni, ben difficilmente verrà portata a compimento la misura biennale adottata nel 2015 che ha previsto 160000 ricollocamenti. A tale riguardo può certamente apparire profetica la battuta del Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker che, a un mese dall'approvazione delle decisioni del Consiglio, a fronte del ricollocamento di soli 130 profughi, evidenziava che, con questi ritmi, la redistribuzione delle domande di asilo di 160mila persone decisa dalla Ue si sarebbe completata il primo gennaio del 2101.

In questo contesto di difficile e soltanto limitata attuazione di misure temporanee volte a limitare i danni prodotti dal sistema Dublino si sono inseriti interventi condotti a livello nazionale che, nei fatti, hanno soltanto contribuito a rendere più complesso il quadro generale.

Innanzitutto, va ricordata la scelta adottata dal Governo tedesco nel settembre del 2015, per volontà del Cancelliere Angela Merkel, di aprire le frontiere per consentire l'ingresso in Germania dei profughi e affrontare, così, l'emergenza umanitaria. Tale misura, anch'essa temporanea, che ha consentito l'ingresso di un milione di profughi nel 2015 è stata peraltro oggetto di numerose critiche nel Paese nei confronti del Governo accusato di consentire un'apertura incondizionata dei confini ed ha contribuito ad un calo dei consensi della CDU nelle elezioni locali del 2016. Evidentemente, anche questo intervento ha dato luogo ad una deroga - parziale e soltanto temporanea - della disciplina contenuta nel Regolamento Dublino.

Su un versante opposto rispetto alle politiche di apertura della Germania vanno inquadrare le scelte del Governo ungherese che, viceversa, ha eretto un muro al confine con la Serbia per impedire l'ingresso nel proprio territorio dei migranti e tentare, così, di sigillare la rotta balcanica che rappresenta una delle possibili modalità di accesso ai confini dell'Unione europea. Nel 2016, peraltro, il Governo Orbán ha tentato di dare una copertura giuridica alle proprie misure di chiusura rispetto agli ingressi dei migranti promuovendo, prima, un referendum in cui si chiedeva al corpo elettorale di confermare la scelta del Governo di non accettare il meccanismo del ricollocamento delle domande di asilo previsto dall'Unione e, successivamente, tentando di approvare una riforma costituzionale che inserisse tale divieto nella Costituzione ungherese. Entrambi i tentativi, però, hanno avuto esito negativo poiché il referendum non ha raggiunto il *quorum* previsto ed il Parlamento non ha votato a favore della revisione costituzionale.

Il caso ungherese è un chiaro esempio di politiche nazionali orientate ad ostacolare il processo di integrazione europea in materia di immigrazione nell'ottica di una gestione autonoma dei flussi migratori che, però, non consente affatto di governare il fenomeno in maniera razionale.

I due "casi" nazionali brevemente richiamati, pur nella evidente diversità degli approcci, non hanno fatto altro che confermare, nei fatti, l'insufficienza delle politiche e degli interventi condotti a livello nazionale di fronte ad un fenomeno epocale e transnazionale che richiederebbe,

---

<sup>11</sup> I dati sono reperibili nel web site della Commissione europea – European Commission, *Relocation and resettlement – State of play*. A tale riguardo può certamente apparire profetica la battuta con cui il Presidente della Commissione europea

piuttosto, un'efficace azione politica coordinata a livello europeo. La scelta, di per sé apprezzabile, del Governo tedesco ha dato luogo ad un'azione temporanea e comunque slegata dall'adozione di nuove norme comuni europee che non ha consentito di risolvere il problema della gestione dell'emergenza umanitaria, la cui soluzione strutturale dovrebbe piuttosto passare da una radicale revisione del sistema Dublino. Le politiche di chiusura dell'Ungheria sono ancora più inefficaci per affrontare la questione migratoria poiché si limitano a bloccare uno dei canali di ingresso in Europa, con l'effetto di aumentare i flussi verso altre rotte e, *in primis*, verso le frontiere marittime italiane.

### 3.2. L'accordo tra L'Unione europea e la Turchia

In questo contesto di crescente complessità, l'Unione europea ha tentato di agire con un intervento anch'esso parziale e finalizzato a limitare gli ingressi da una delle rotte dei flussi migratori. L'accordo concluso con la Turchia nella primavera del 2016 ha infatti l'obiettivo di ridurre drasticamente gli arrivi di migranti dalla Turchia alle isole greche. Si tratta anche in questo caso di un intervento che, al di là di alcune evidenti lacune e contraddizioni nello stesso testo dell'accordo, introduce misure straordinarie che alterano il quadro generale della normativa dell'Unione sul diritto di asilo.

Il contenuto dell'accordo è, infatti, piuttosto controverso se si procede ad un'analisi del suo testo. Il primo punto prevede che tutti i migranti irregolari che giungono nelle isole greche debbano essere rispediti in Turchia. Se questa fosse la misura da applicare ci sarebbero, evidentemente, grosse problematiche dal punto di vista del rispetto del diritto internazionale e dell'Unione europea: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, agli articoli 18 e 19, è infatti molto chiara e prevede, oltre alla tutela del diritto di asilo, due principi come il divieto di respingimento ed il divieto di espulsioni collettive che sono finalizzati a dare, in concreto, maggiore tutela al diritto di asilo dei migranti bisognosi di protezione. Poiché tale previsione sarebbe in contrasto con il diritto dell'Unione, in un passaggio successivo l'accordo specifica che i migranti irregolari giunti in Grecia non possono essere respinti se presentano domanda d'asilo. Si tratta, evidentemente, di una contraddizione del testo che dimostra in pieno le difficoltà di stipulare accordi di questo genere con Paesi terzi che siano efficaci per limitare i flussi migratori irregolari e, al tempo stesso, rispettosi della disciplina europea sul diritto di asilo e, più in generale, dei diritti fondamentali.

L'accordo prevede, inoltre, che per ogni cittadino siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano debba essere "reinsediato" dalla Turchia e, dunque, ammesso in Europa tramite un canale di ingresso "regolare". Sul punto è necessario fare alcune considerazioni poiché si tratta di un tentativo di porre le basi per la creazione di un "corridoio umanitario" finalizzato a consentire l'accesso sicuro, regolato e "regolare" di richiedenti asilo in Europa. Al di là del fatto che la misura in questione, in concreto, come si dirà tra breve, non ha prodotto risultati significativi da un punto di vista numerico, la politica dei corridoi umanitari per i richiedenti asilo dovrebbe rientrare con maggiore decisione nelle politiche strutturali dell'Unione nell'ottica di un superamento dell'attuale sistema Dublino. Essa rappresenta, infatti, una misura di contrasto all'immigrazione irregolare - con tutti i gravi problemi che genera tale fenomeno anche in termini

di perdite di vite umane nel Mediterraneo – e, al tempo stesso, un tentativo di regolamentazione e governo dei flussi migratori di ingresso per motivi umanitari.

Va dato atto, peraltro, alla Commissione europea di avere tentato di implementare tale politica poiché nella sua Agenda per l’immigrazione del 2015 ha previsto, oltre al “ricolloccamento” temporaneo delle domande di asilo, la misura del “reinsediamento” di 20000 persone per consentire, appunto, l’ingresso con canali regolari di richiedenti asilo da Paesi terzi a Stati dell’Unione europea con una suddivisione delle domande di protezione sulla base dei criteri analoghi a quelli del ricolloccamento di cui si è detto in precedenza. Attualmente sono state reinsediate circa 12000 persone<sup>12</sup>.

Tornando all’accordo Ue-Turchia, va rilevato che esso sembra aver raggiunto l’obiettivo primario che si era prefissa l’Unione al tempo della sua stipula: gli arrivi irregolari di migranti e richiedenti asilo verso le isole greche si sono drasticamente ridimensionati in questi ultimi mesi.

Il che, però, non consente di delineare un quadro privo di ombre.

L’accordo prevede, come noto, oltre alla liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi, un sacrificio economico per l’Unione che si è impegnata a stanziare alla Turchia tre miliardi di euro per fronteggiare l’emergenza profughi a cui si aggiungeranno, in un secondo momento e in caso di successo dell’accordo, ulteriori tre miliardi entro la fine del 2018. Più in generale, la necessità di cooperare con la Turchia per limitare gli arrivi di migranti nelle isole Greche ha messo l’Unione europea in una posizione di oggettiva debolezza riguardo alle politiche repressive ed antidemocratiche perpetuate dal Presidente Erdogan dopo il fallito golpe del luglio 2016. La mancata assunzione di una decisa posizione di condanna dell’UE, infatti, è anche collegata alla volontà di mantenere la collaborazione con la Turchia garantita dall’accordo sui migranti: nel Paese sono presenti circa tre milioni di rifugiati siriani e ad ogni “irrigidimento” delle posizioni dell’Unione il Governo turco minaccia di riaprire i canali dei flussi migratori verso l’Europa.

Per quanto riguarda, poi, l’impatto dell’accordo sul sistema Dublino, se non può essere negato che esso abbia consentito di ridurre drasticamente i flussi irregolari dei migranti nelle isole greche, va comunque rilevato che non consente, da solo, di risolvere le gravi inefficienze del funzionamento del sistema che si sono palesate in questi anni. La collaborazione con la Turchia ha consentito di arrestare i flussi migratori provenienti da uno dei canali di ingresso in Europa ma non può risolvere, da sola, la questione nel suo complesso ed anzi ha comportato un aumento dei flussi in ingresso che utilizzano altre rotte, come, ad esempio, quella marittima verso l’Italia.

L’accordo con la Turchia, inoltre, non è stato adeguatamente implementato nel suo aspetto maggiormente positivo laddove consentiva di aprire la strada alla creazione di un corridoio umanitario con l’obiettivo di incentivare gli ingressi regolari dei richiedenti asilo in Europa. Ad oggi, infatti, i dati sull’utilizzo di questo corridoio umanitario e sui reinsediamenti di richiedenti

---

<sup>12</sup> Nel novembre 2016 la Commissione europea ha presentato la nuova relazione sui programmi di ricollocazione e reinsediamento d'emergenza dell'UE. Secondo le informazioni trasmesse dagli Stati partecipanti, il 7 novembre erano state reinsediate 11 852 persone, in base al programma di reinsediamento, in 21 Stati di reinsediamento (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito). La Svezia, il Regno Unito e la Finlandia, nonché gli Stati associati Svizzera, Liechtenstein e Islanda, hanno già rispettato i loro impegni.

asilo siriani sono molto deludenti<sup>13</sup>, specie se si considera l'alto numero dei profughi presenti in Turchia.

Più in generale, l'accordo sembra riproporre un orientamento dell'Unione riguardo alle questioni migratorie e del diritto di asilo che lascia qualche perplessità. Sin dal Programma dell'Aia del 2004 l'Unione ha inserito tra le sue linee guida per le politiche dell'immigrazione l'obiettivo di affidare ai Paesi di origine e di transito dei flussi migratori la protezione dei rifugiati, sostenendo in loco i sistemi di asilo nazionali. Questa tendenza ad "esternalizzare" l'enorme questione della protezione internazionale al di fuori dei confini europei<sup>14</sup> non appare una soluzione convincente stante le enormi difficoltà dell'Unione a sviluppare reali politiche di partenariato con i Paesi di origine e di transito e l'estrema debolezza della politica estera comune dell'Unione. Va inoltre considerato che molti di questi Paesi terzi presentano *standard* di tutela dei diritti eccessivamente bassi e, in alcuni casi, si pensi alla Libia, non hanno neppure aderito alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati.

### 3.3. L'insufficienza degli interventi parziali e temporanei

In conclusione, la gestione a livello europeo dell'emergenza legata ai flussi migratori non ha consentito, sino a questo momento, di fornire le risposte necessarie.

Sono state approvate dall'Unione decisioni con l'adozione di misure temporanee (2 anni) che derogano alle disposizioni del regolamento Dublino ma che non hanno ancora trovato piena ed effettiva applicazione. Gli stessi interventi statali - si pensi, da ultimo, ai richiamati e opposti casi di Germania e Ungheria - e l'accordo stipulato con la Turchia rappresentano, nella loro diversità, deroghe alla normativa europea relativa alle politiche di asilo. Il che sarebbe anche comprensibile alla luce del contesto emergenziale e di vera e propria emergenza umanitaria degli ultimi anni. Il problema è che tali misure si sono rivelate inefficaci per affrontare questa situazione emergenziale e, ancora una volta, appare evidente che per tentare di gestire meglio questo fenomeno estremamente complesso sarebbe necessario intervenire in materia strutturale sulle criticità del sistema Dublino.

Sul punto, peraltro, va ricordato che la Commissione europea ha presentato l'ennesima proposta di revisione del regolamento Dublino nell'aprile del 2016<sup>15</sup>. Le proposte vanno nella direzione di un - opportuno - superamento della regola che prevede che l'esame della domanda di asilo spetti al primo Stato membro in cui è giunto lo straniero in caso di ingresso irregolare. La prima, più moderata, prevede di rendere obbligatorio il meccanismo dei ricollocamenti nei periodi di maggiore emergenza; la seconda prevede di introdurre un meccanismo strutturale e permanente

---

<sup>13</sup> In base alla richiamata relazione della Commissione europea i reinsediamenti dalla Turchia sulla base della dichiarazione UE-Turchia hanno riguardato, sino a Novembre 2016, 2 217 siriani. Il reinsediamento ha riguardato, in particolare, i seguenti Paesi: Belgio, Estonia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Norvegia.

<sup>14</sup> Sul punto e sulle questioni problematiche connesse a questo approccio, si rinvia, se si vuole, a F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite all'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, pp. 98 ss.

<sup>15</sup> Il 6 aprile 2016 la Commissione ha adottato una comunicazione (COM 2016, 197) intitolata "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa", in cui ha indicato quelle che ritiene siano le priorità per migliorare il sistema europeo comune di asilo (CEAS).

di redistribuzione delle domande di asilo tra gli Stati membri sulla base dei criteri già richiamati in precedenza. Proposta, quest'ultima, certamente da preferire poiché consentirebbe di dare attuazione stabilmente al principio della solidarietà tra Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio dando così finalmente una effettiva applicazione alle innovazioni previste in materia dal Trattato di Lisbona.

Tuttavia, alla luce della ritrosia con cui gli Stati membri hanno sino ad oggi risposto all'attuazione del meccanismo temporaneo dei ricollocamenti, non si può far altro che nutrire, allo stato attuale, un certo pessimismo sul superamento in via strutturale ed in tempi brevi del sistema Dublino.

#### 4. La “delicata” posizione dell'Italia ed il legame indissolubile tra normativa interna sull'asilo e normativa europea

L'impatto delle problematiche relative al sistema Dublino e, più in generale, della politica comune europea in materia di immigrazione e asilo risulta particolarmente significativo in Italia per due ragioni. La prima risiede nel fatto che, come già evidenziato, il nostro Paese è ad oggi, per la sua posizione geografica, uno degli Stati membri maggiormente coinvolti dall'emergenza umanitaria e dalle difficoltà connesse alla gestione delle domande di asilo provenienti da cittadini stranieri. La seconda riguarda il profondo legame esistente tra la disciplina normativa italiana relativa al diritto di asilo e quella europea: l'influenza esercitata dal diritto dell'Unione sull'ordinamento italiano in materia è infatti particolarmente significativa.

La Costituzione italiana disciplina il diritto di asilo all'art. 10.3 Cost in base al quale «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge». Tuttavia, a tale previsione costituzionale non ha mai fatto seguito l'approvazione da parte del legislatore di una legge organica in materia che desse applicazione alla riserva di legge in essa contenuta<sup>16</sup>.

Sul punto, peraltro, si può rilevare che alla (perenne) mancata attuazione della riserva di legge sull'asilo si è accompagnata per decenni la non applicazione della riserva di legge relativa alla condizione giuridica dello straniero ex art. 10.2 Cost., dal momento che il primo intervento legislativo di un certo rilievo, sia pur legato ad una logica emergenziale, può essere fatto risalire alla legge Martelli del 1990<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Per un'analisi del diritto di asilo e dei profili costituzionali della materia nell'ordinamento italiano, si veda, tra i numerosi contributi, G. M. SALERNO, *Asilo (diritto di)*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, p. 22 ss.; C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, *Diritto Costituzionale*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, p. 222 ss.; A. CASSESE, *Commento all'art. 10 della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di G. BRANCA), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 485 ss.; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana: asilo, condizione giuridica, estradizione*, Padova, 1992, p. 3 ss.; M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano – un'introduzione*, Padova, 2007; P. ZIOTTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1988. Per un'analisi comparata delle previsioni relative al diritto di asilo in alcuni paesi europei, si veda F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Roma, 2011, p. 160 ss. e M. LAMBERT DORDRECHT, *Seeking asylum: comparative law and practice in selected European countries*, London, 1995.

<sup>17</sup> L. n. 39 del 1990. Peraltro, la legge convertiva un decreto legge (d.l. n. 416/1989) che era evidentemente legato ad un approccio emergenziale e conteneva norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari già presenti nel territorio dello Stato.

Il sistema delle fonti delineato dalla Costituzione del '48 non ha dunque trovato applicazione per decenni nell'ambito dello status dello straniero né tantomeno per quanto riguarda il diritto di asilo. Criticità, questa, che risulta particolarmente rilevante se si considera che la disciplina costituzionale in materia è inserita tra i principi fondamentali della Costituzione.

L'assenza di una legge organica sul diritto di asilo è stata, da ultimo, colmata in buona parte dagli interventi del legislatore italiano che hanno dovuto recepire la normativa nel frattempo adottata dall'Unione europea in questo ambito. La normativa italiana in vigore sul diritto di asilo è, dunque, sostanzialmente, di derivazione europea<sup>18</sup>. Di conseguenza, essa è ancorata alla normativa dell'Unione che, a sua volta, ha come punto di riferimento per la sua politica comune dell'asilo<sup>19</sup> la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951<sup>20</sup>.

Va peraltro rilevato che il livello di tutela del diritto di asilo previsto dalla Costituzione italiana non coincide con quello previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951, essendo il primo indubbiamente più esteso del secondo. Laddove, infatti, l'art. 10.3 Cost. ritiene sufficiente per assegnare la protezione che lo Stato da cui proviene lo straniero non consenta l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, la Convenzione di Ginevra del 1951 ammette, invece, il riconoscimento dello status di rifugiato soltanto nei casi in cui vi sia stata un'accertata persecuzione individuale, oppure qualora lo straniero in fuga dal Paese di provenienza abbia il fondato timore di essere perseguitato. La Convenzione presuppone pertanto – a differenza della norma costituzionale – una specifica azione persecutoria indirizzata verso lo straniero<sup>21</sup>.

Dal momento che, come si è visto, la normativa italiana da ultimo adottata in materia è di derivazione europea, essa si è ancorata alla definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione

---

<sup>18</sup> Per un esame dettagliato della normativa italiana di recepimento di quella europea il richiamo va a P. BONETTI, *Il diritto di asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione temporanea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2008, p. 93 ss. e, nella stessa Rivista, a M. BENVENUTI, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, n. 2, 2010, p. 36 ss. ed a D. CONSOLI, G. SCHIAVONE, *Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto di asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il d.lgs 25/2008 e il d.lgs. 159/2008*, n. 3-4, 2008, p. 88 ss

<sup>19</sup> Come previsto dall'art. 78 del TFUE e dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per un commento agli art. 18 e 19 della Carta di Nizza il riferimento va a G. BRUNELLI, *Art. 18 e art. 19*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 154-164.

<sup>20</sup> Ci si riferisce al già richiamato art. 1 della Convenzione, in base al quale il rifugiato è il cittadino straniero che abbandona il proprio Paese temendo, a ragione, di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica.

<sup>21</sup> Sulla differenza tra il contenuto della tutela costituzionale e la tutela prevista dalla Convenzione di Ginevra del 1951, il richiamo va a G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., p. 94. Secondo l'A., mentre la Convenzione di Ginevra presuppone un'attività persecutoria dell'autorità pubblica nei confronti del soggetto, il dettato costituzionale, viceversa, «ritiene sufficiente anche la semplice vigenza di tali norme lesive della libertà, anche se non tradotta necessariamente in provvedimenti concretamente ed individualmente persecutori». Cfr., sul punto, anche G. STROZZI, *Rifugiati e asilo territoriale*, in E. VITTA, V. GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981. Anche la Corte di Cassazione (sez. un. Civ., sent. n. 4674/1997) ha sottolineato che l'art. 10, c. 3, Cost. prevede un livello di tutela più ampio di quello stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, cui si richiamava l'art. 1 della l. n. 39/1990 (Legge Martelli) che era la norma in vigore per stabilire il riconoscimento dello status di rifugiato. La Convenzione prevede infatti, come requisito per ottenere lo status di rifugiato, il fondato timore di essere perseguitato, condizione non prevista dall'art. 10, c. 3, Cost.; inoltre, la nozione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra esclude tutti gli individui che, pur non essendo individualmente perseguitati, fuggono dal loro Paese a causa di eventi (occupazioni straniere, guerre civili) che possono ledere le libertà fondamentali cui fa riferimento l'art 10, c. 3, Cost.

di Ginevra distanziandosi, dunque, dall'art. 10 Cost. e dalla sua tutela più ampia del diritto di asilo. Questa impostazione è però comprensibile se si considera che l'asilo, oggi, è strettamente connesso al più generale fenomeno migratorio ed è quindi divenuto un fenomeno assai più rilevante, anche numericamente, rispetto al passato. L'esistenza di un divario sempre maggiore tra "Nord" e "Sud" del mondo che ha favorito lo sviluppo del fenomeno delle migrazioni di massa verso i Paesi più avanzati dal punto di vista democratico ed economico, infatti, ha messo in seria difficoltà il modello di asilo previsto dall'art. 10 Cost. che era indubbiamente legato ad un contesto internazionale completamente diverso<sup>22</sup>.

La mancata attuazione della riserva di legge contenuta nell'art. 10 è stata, dunque, in buona parte compensata da una normativa sull'asilo di fatto derivante dal diritto dell'Unione che, a sua volta, ha come punto di riferimento la Convenzione di Ginevra del 1951.

La gestione delle politiche relative all'asilo in Italia è pertanto legata a doppio filo alla normativa europea dell'asilo. Oramai da diversi anni, il sistema di asilo italiano è sottoposto a forti pressioni poiché le domande di asilo sono in continuo aumento. Malgrado recenti interventi normativi di modifica della normativa interna sulle procedure previste per il riconoscimento dello *status* di rifugiato<sup>23</sup> e pur considerando il loro potenziale impatto positivo per la realizzazione di procedimenti più efficaci ed efficienti, il sistema di asilo nazionale non riesce a concludere in tempi brevi l'*iter* relativo all'esame delle domande di asilo. Il risultato è che il numero di richiedenti asilo presenti in Italia in attesa di conoscere l'esito della loro domanda di protezione aumenta, i tempi continuano a dilatarsi e le questioni problematiche aumentano sotto molteplici punti di vista: la difficile gestione della prima accoglienza; le difficoltà relative all'integrazione dei migranti in attesa di conoscere l'esito della loro domanda; le reazioni spesso negative da parte di sempre più ampi settori della popolazione in un contesto, va ricordato, di un tessuto sociale sfibrato dalle difficoltà legate alla lunga e perdurante crisi economica.

Ma queste considerazioni riportano, inevitabilmente, ai nodi legati alle inefficienze del sistema Dublino che genera insostenibili squilibri tra i sistemi di asilo nazionali. E' evidente, infatti, che una redistribuzione razionale ed equilibrata delle domande di asilo tra gli Stati membri consentirebbe all'Italia e ai Paesi più esposti di esaminare un numero più ragionevole di domande di asilo che favorirebbe una gestione più efficiente dell'emergenza, tempi più rapidi e, non ultimo, una migliore tutela effettiva del diritto di asilo per i migranti bisognosi di protezione che, va ricordato, oltre ad essere un principio fondamentale della Costituzione italiana, è un diritto tutelato dai Trattati europei e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Rimanendo in tema di procedure legate alle domande di asilo, una nuova questione problematica che, peraltro, conferma il legame molto stretto tra Unione europea e ordinamento italiano nelle tematiche dell'immigrazione, appare, oggi, quella relativa al funzionamento dei c.d. *hotspots*.

---

<sup>22</sup> Questa sempre maggiore pressione di profughi e potenziali richiedenti asilo ha inevitabilmente reso molto più ardua la completa attuazione della tutela costituzionale, dal momento che una sua applicazione letterale comporterebbe dei flussi migratori verso il nostro Paese oggettivamente insostenibili. Si veda, sul punto, L. CHIEFFI, *La tutela costituzionale del diritto d'asilo e di rifugio a fini umanitari*, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'Immigrazione in Italia e Spagna (Il giornale italo-spagnole di giustizia costituzionale) 3-4 ottobre 2003*, Valencia, 2005, p. 179 ss.

<sup>23</sup> Per un'analisi approfondita della normativa italiana riguardante le procedure relative alle domande di asilo, anche alla luce dei più recenti interventi normativi, si veda R. S. BIROLINI, *Riflessioni in merito alle procedure di riconoscimento del diritto di asilo in Italia alla luce dei più recenti interventi normativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2016.

L'istituzione di questa nuova tipologia di centri di trattenimento di stranieri è legata all'accordo stipulato tra l'Unione, l'Italia e la Grecia: due Stati ritenuti carenti dal punto di vista della registrazione dei migranti in arrivo. Nella sostanza, l'Unione ha richiesto, prima di avviare (con tutte le carenze di cui si è detto) la pratica della redistribuzione delle domande di asilo tra gli Stati membri, che Italia e Grecia si impegnassero maggiormente nelle procedure di registrazione degli immigranti giunti irregolarmente nel loro territorio. L'obiettivo consiste dunque nel migliorare le procedure attraverso la creazione di punti di crisi (*hotspots*) mediante i quali gli Stati membri, teoricamente con l'aiuto dell'UE attraverso Frontex ed Europol, si impegnino concretamente sul terreno delle operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo.

Peraltro, è all'interno di queste strutture che viene effettuata una prima distinzione tra chi può richiedere asilo e i migranti economici che, viceversa, non possono ottenere la protezione internazionale. È facile comprendere l'importanza della disciplina del funzionamento di queste strutture che, ad oggi, manca di ogni copertura legislativa. Sino a questo momento, infatti, le sole indicazioni relative al funzionamento di questi centri sono contenute nelle diverse circolari del Ministero dell'Interno che si sono succedute nel tempo. Dal punto di vista delle fonti del diritto vi è dunque una carenza abbastanza evidente poiché il legislatore non è ancora intervenuto in un ambito oltremodo delicato se si considera che all'interno di queste strutture si determina lo *status* dei migranti in arrivo e la loro possibilità di presentare domanda di asilo. Sarebbe dunque opportuno disciplinare con legge il funzionamento degli *hotspots*.

In un'audizione presso la commissione affari costituzionali del Senato nel novembre 2015 l'ex Ministro dell'Interno Alfano ha definito gli *hotspots* centri di prima accoglienza, ma ha specificato che servono anche a trattenere i migranti irregolari che non possono avere asilo e che, quindi, vanno rimpatriati. Appare evidente la natura complessa di questi centri. Non si tratta solo di strutture di prima accoglienza ma anche di luoghi in cui gli immigrati irregolari possono essere trattenuti in attesa di espulsione. Il che li rende, evidentemente, non dissimili dai Centri di trattenimento ed espulsione (CIE) e quindi il loro funzionamento va necessariamente disciplinato mediante la fonte primaria poiché incide sotto diversi profili sui diritti fondamentali. In particolare, è necessario garantire un esame della condizione individuale di ogni migrante in arrivo per verificare se sia bisognoso di protezione internazionale, il divieto di *refoulement* e di respingimenti collettivi, stabilire i tempi massimi del trattenimento, disciplinare i ricorsi contro il diniego dello *status* di rifugiato.

## 5. Conclusioni

Gli interventi dell'Unione in una materia - quella dell'immigrazione e dell'asilo - in cui aveva assunto una effettiva competenza soltanto da poco tempo sono apparsi per anni in continua espansione. Espansione che andava e va valutata positivamente perché è ormai evidente che gli Stati, da soli, non possono gestire questo fenomeno epocale.

Gli anni della crisi economica e dell'emergenza umanitaria legata alle questioni migratorie hanno sensibilmente modificato il quadro rendendolo più complesso e controverso.

Le problematiche sono diventate numerose alla luce degli interventi portati avanti per fronteggiare l'emergenza umanitaria e correggere i malfunzionamenti del sistema Dublino. La disciplina contenuta nel regolamento Dublino è stata parzialmente derogata da alcuni interventi *temporanei* che potrebbero, invero, essere definiti *estemporanei* senza peccare di un eccesso di critica.

Le decisioni del Consiglio dei ministri UE relative ai ricollocamenti dei migranti hanno introdotto un meccanismo di redistribuzione delle domande di asilo che contrasta (opportunamente) con i criteri del regolamento Dublino ma lo fa solo con l'adozione di misure temporanee che, oltretutto, sono state applicate solo in minima parte. Gli stessi interventi estemporanei di alcuni Stati membri e l'accordo dell'UE con la Turchia hanno introdotto misure temporanee insufficienti a correggere i difetti strutturali del sistema Dublino. Sembra, in sostanza, che l'insieme di questi interventi contribuisca più a creare antinomie irrisolte al sistema delle fonti che a fornire risposte all'emergenza umanitaria. Il primo intervento strutturale che contribuirebbe a ripensare la politica europea dell'asilo e a ricostruirla sulla base dei principi di solidarietà tra Stati ed equità, vale a dire il radicale superamento del sistema Dublino e del suo regolamento, appare lontano dal potersi realizzare a causa dell'aperta ostilità ad una sua riforma da parte di numerosi Stati membri.

I recenti interventi dell'Unione in materia di immigrazione e asilo sono, purtroppo, uno degli esempi più lampanti delle serie difficoltà che sta attraversando in questi anni il processo di integrazione europea. Il che non può che generare forti preoccupazioni dal momento che la creazione di una politica comune europea in materia appare imprescindibile per una gestione quantomeno soddisfacente dei flussi migratori che, viceversa, è irrealizzabile a livello nazionale. Per queste ragioni appare opportuno e necessario un immediato salto di qualità nell'azione dell'Unione che affronti con decisione i nodi irrisolti legati al governo dei flussi migratori e che consenta in tempi brevi il superamento strutturale del sistema Dublino in vista della creazione di un riformato sistema europeo comune di asilo rispettoso dei diritti fondamentali e basato sulla solidarietà tra Stati membri.

**Altri Research Paper pubblicati da Filippo Scuto  
con il Centro Studi sul Federalismo:**

**[La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni](#)**

Dicembre 2015 (co-autore con Paola Bilancia)

**[Alcune proposte per un nuovo impulso al ruolo delle Regioni nella Repubblica delle autonomie](#)**

Giugno 2014

**[Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta](#)**

Luglio 2012

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Via Real Collegio 30  
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)

[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)