

SICUREZZA ED IMMIGRAZIONE NELL'UE: PROFILI DI DIRITTO EUROPEO E RIFLESSIONI CRITICHE.

Dr. Alessandro Tomaselli*

Abstract

Il presente contributo intende, innanzitutto, analizzare in chiave critica l'attuale politica in materia di immigrazione alla luce dei più recenti interventi normativi, tipici ed atipici, riconducibili all'Unione Europea: in particolare, si tenterà di evidenziare come la ratio ultima alla base della legislazione de quo tramite la quale l'UE ha deciso di affrontare quella che a tutti gli effetti ha ormai assunto i caratteri di un'emergenza umanitaria sembri nei fatti contraddistinta da una matrice difensiva e, dunque, escludente nei confronti del c.d. "extra-comunitario". E tale natura essenzialmente escludente avuto riguardo all'azione di Bruxelles in tema di sicurezza, libertà e giustizia pare oltretutto trarre conferma da quanto sancito dall'Accordo di Schengen, le cui disposizioni riguardanti le condizioni di riconoscimento dello status di rifugiato ai fini dell'accoglienza di coloro che chiedono di essere accolti all'interno dei nostri confini contrastano decisamente da quanto statuito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa proprio alla condizione da ultimo richiamata. In conclusione, sembra che l'obiettivo finale, anche in argomento, sia rappresentato comunque dalla tutela e dal costante rafforzamento del mercato comune.

Keywords: Unione Europea, immigrazione, mercato comune, sicurezza, Accordo di Schengen, Convenzione di Ginevra.

* Assistant Professor di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università di Enna Kore. Email : alessandro.tomaselli@unikore.it.

1. Premessa

La compiuta realizzazione di uno spazio condiviso all'interno dell'Unione europea, scevro da condizionamenti statali di sorta quali barriere doganali, tasse ed oneri alla circolazione di persone, merci, servizi e capitali, rappresenta con ogni probabilità l'autentico fine ultimo che, fin dalle origini, ha caratterizzato l'intero progetto integrazionista nel Vecchio Continente. E volutamente tralasciando, almeno per ora ed in questa sede, ogni considerazione in merito alla *ratio* di matrice essenzialmente mercantile alla base dell'idea stessa di un'Europa unita, non può trascurarsi come le Istituzioni facenti capo a Bruxelles non perdano occasione per rimarcare caratteri e contenuti, nonché soprattutto la pressoché assoluta improcrastinabilità della sua definitiva attuazione.

Tali considerazioni introduttive non possono non trovare ulteriore conferma anche con riguardo alle politiche europee in materia di sicurezza, libertà e giustizia, valori ed obiettivi fondamentali, quest'ultimi, a sostegno della costruzione e del progressivo rafforzamento del disegno unitario in questione, *a fortiori* se mossi dalla necessità di un inevitabile confronto con la sempre più pressante ed attuale tematica dei diritti umani in conseguenza, in particolare, dell'adesione dell'UE alla CEDU a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (art. 6, p. 2 del Trattato sull'Unione Europea (di seguito, anche TUE) in forza del quale "l'Unione (Europea, *ndr*) aderisce alla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali", di seguito, anche CEDU).

E la base giuridica al riguardo rinvenibile all'interno del Trattato di Lisbona è, innanzitutto, costituita dall'art. 3, p. 2 TUE, a mente del quale "L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, che garantisce la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, d'asilo, d'immigrazione, oltre alla prevenzione della criminalità e la lotta contro questo fenomeno".

Inoltre, non può certamente trascurarsi quanto previsto all'interno del Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito, anche TFUE), laddove gli articoli dal num. 67⁸³ al num. 89 prevedono, oltre a

⁸³ Disposizione di particolare rilevanza, atteso che in essa sono indicati gli obiettivi relativi alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia; più specificamente, ai sensi di tale ultima

disposizioni di carattere generale, espresse indicazioni normative relative ai controlli alle frontiere, all'asilo ed all'immigrazione (Capo 2) e alla cooperazione giudiziaria in materia civile (Capo 3).

Sempre con riferimento alla normativa primaria facente capo a Bruxelles, poi, meritano senz'altro menzione altri arresti del Trattato di Lisbona, e cioè l'art. 8 TFUE, relativo alla lotta contro la disuguaglianza, l'art.15, par. 3 TFUE, relativo al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, l'art. 16 TFUE, relativo alla protezione dei dati personali, e gli artt. 18-25 TFUE, sulla non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione.

2. La normativa europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia e la politica di Bruxelles sull'immigrazione nelle più recenti iniziative dell'UE: a) il ruolo del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione

Certamente di egual (se non maggiore considerati i propri risvolti logistico-operativi), pregnanza, gli interventi normativi, tipici e non, riconducibili al legislatore europeo e diretta espressione degli accennati contenuti di cui ai Trattati, e che negli ultimi anni, in specie durante il 2014, hanno caratterizzato l'azione e le politiche di Bruxelles anche, e soprattutto, avuto riguardo al tema dell'immigrazione e, in più ampia prospettiva, dei diritti dell'uomo.

In tal ultima indicata direzione, piuttosto esplicita, innanzitutto, la lettera delle Conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014, laddove il paragrafo 1 espressamente rimarca che «uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione è la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. A tal fine è

disposizione richiamata "1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. 2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi. 3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali. 4. L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile".

necessario adottare misure politiche coerenti in materia di asilo, immigrazione, frontiere e cooperazione di polizia e giudiziaria, conformemente ai trattati e ai pertinenti protocolli», per poi aggiungere e specificare, in forza del successivo paragrafo 2, che «tutte le dimensioni di un'Europa che protegge i suoi cittadini e offre diritti effettivi alle persone all'interno e all'esterno dell'Unione sono interconnesse fra loro. Il successo o il fallimento in un settore dipende dalle prestazioni in altri settori nonché dalle sinergie con i settori di intervento correlati. La risposta a molte delle sfide cui deve far fronte lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia risiede nelle relazioni con i paesi terzi, il che richiede il miglioramento del nesso tra le politiche interne ed esterne dell'Unione. Questo deve rispecchiarsi nella cooperazione tra le istituzioni e gli organi dell'Unione».

Inoltre, è interessante notare come il paragrafo 4 del documento in questione evidenzia che «nell'ulteriore sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei prossimi anni, sarà essenziale garantire la protezione e la promozione dei diritti fondamentali, compresa la protezione dei dati, affrontando al tempo stesso i problemi di sicurezza, anche nelle relazioni con i paesi terzi, e adottare entro il 2015 un solido quadro generale sulla protezione dei dati dell'Unione», per poi enunciare in seguito propositi e finalità precipue delle future azioni dell'Unione europea in ambito di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, da realizzarsi in nome dei principi di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità di cui all'art. 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea⁸⁴, in tal direzione incoraggiando altresì il dialogo con le parti sociali e la comunità imprenditoriale al fine di godere dei benefici derivanti da un'ottimale regolamentazione della migrazione legale, nonché l'auspicio in merito a future azioni dell'Unione «volte a perseguire politiche attive dell'integrazione che promuovano la coesione sociale e il dinamismo economico» (par. 5-6). Da non trascurare, ancora, quanto sottolineato dall'Istituzione *de quo* in merito al "Sistema europeo comune di asilo" (CEAS) e al conseguente richiamo ad uno sperato «rafforzamento del ruolo svolto dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo» (EASO), nonché, soprattutto, quanto ritenuto degno di rilevanza avuto riguardo alla lotta all'immigrazione irregolare, testualmente definita «parte fondamentale della politica di migrazione» dell'Unione, e specificamente da debellarsi solo

⁸⁴ L'art. 80, contenuto nel Titolo V («Spazio di libertà, sicurezza e giustizia») e, in particolare, nel Capo 2 («Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione»), dispone che «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

«intensificando la cooperazione con i paesi di origine e di transito, anche attraverso l'assistenza volta a rafforzare le loro capacità di gestione della migrazione e delle frontiere» (par. 7-8)⁸⁵.

Di indubbia rilevanza appare senz'altro anche il par. 9 delle Conclusioni del Consiglio europeo laddove si ribadisce espressamente l'esigenza di una gestione efficace delle frontiere esterne comuni dell'Unione con l'obiettivo di garantire una «forte protezione» in risposta al sempre crescente numero di persone che hanno l'Europa come meta. In particolare, si rimarca la necessità che l'Unione garantisca supporto agli Stati membri, auspicando in tal senso la modernizzazione della gestione integrata delle frontiere esterne, il rafforzamento dell'azione dell'*Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea* (FRONTEX), anche per il tramite del nuovo sistema europeo di sorveglianza EUROSUR, nonché «la possibilità di istituire un sistema europeo di guardie di frontiera per migliorare le capacità di controllo e di sorveglianza» alle frontiere esterne dell'Unione, con contestuale rinnovamento delle politica comune in materia di visti.

Le Conclusioni del Consiglio europeo si concentrano, poi, nel par. 10, sulla «cooperazione operativa di polizia e la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità» e sulla politica antiterrorismo europea, nel cui ambito la stessa «dovrebbe sostenere le autorità nazionali mobilitando tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia, con un maggior ruolo di coordinamento per Europol e per Eurojust», in particolare attraverso, tra l'altro, «il riesame e l'aggiornamento della strategia di sicurezza interna entro il primo semestre del 2015» e «la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo e azioni volte ad affrontare il fenomeno dei combattenti stranieri, anche mediante l'uso efficace degli strumenti esistenti per le segnalazioni in tutta l'Unione europea e lo sviluppo di strumenti come un sistema di codice di prenotazione (*Passenger Name Record*) dell'Unione».

⁸⁵ A tal ultimo riguardo, il paragrafo 8 delle Conclusioni del Consiglio europeo specifica gli elementi su cui dovrebbero concentrarsi le future politiche migratorie dell'Unione Europea e, cioè, il «potenziamento ed espansione dei programmi di protezione regionale, in particolare nelle vicinanze delle regioni di origine, in stretta collaborazione con l'UNHCR; l'aumento dei contributi a favore degli sforzi di reinsediamento a livello mondiale, considerando in particolare l'attuale protrarsi della crisi in Siria; [la] lotta più incisiva contro il traffico e la tratta di esseri umani, incentrandosi sui paesi e le rotte prioritari; [la] istituzione di un'efficace politica comune di rimpatrio e applicazione degli obblighi in materia di riammissione di cui agli accordi con i paesi terzi; [la] piena attuazione delle azioni individuate dalla *task force* per il Mediterraneo».

Infine, il Consiglio europeo, partendo dalla premessa in forza della quale «il buon funzionamento di un autentico spazio europeo di giustizia nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri è vitale», conclude auspicando il rafforzamento della fiducia reciproca nei rispettivi ordinamenti giuridici, nonché rimarcando la rilevanza di «una solida politica europea della giustizia» in funzione della crescita economica, in particolare attraverso la creazione di un «ambiente imprenditoriale affidabile nell'ambito del mercato interno» per le imprese ed i consumatori⁸⁶.

Sempre facendo riferimento alle iniziative intraprese nel corso del 2014, certamente rilevante, almeno in parte, appare quanto deciso nella sessione del Consiglio "Giustizia e Affari Interni" del 3-4 marzo 2014 nel corso della quale i Ministri degli Stati membri hanno affrontato i temi della sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione e della gestione dei flussi migratori rimarcando sia l'interconnessione esistente tra la tutela delle frontiere europee esterne ed interne, che l'indubbia rilevanza, almeno in linea di principio, di una corretta gestione e disciplina della pressione migratoria ormai continua, intensa e, spesso, drammatica. In tale ottica, dunque, il Consiglio, dopo aver nuovamente ribadito l'importanza della cooperazione tra gli Stati membri nell'apprestare validi strumenti giuridici ed operativi per far fronte ai flussi migratori verso l'Unione, ha invitato la Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna, FRONTEX e l'EASO a continuare nella propria azione sinergica avente come precipuo obiettivo il costante controllo del fenomeno migratorio e a proseguire, in modo altrettanto sinergico, la collaborazione finalizzata all'attuazione delle azioni operative relative alla *Task Force Mediterranean*⁸⁷. Sul punto, una delle priorità più stringenti

⁸⁶ In tale ultimo senso, secondo il Consiglio europeo, è necessario che in ambito europeo vengano intraprese azioni volte: a promuovere coerenza e chiarezza nella legislazione europea a beneficio di cittadini e imprese; a semplificare l'accesso alla giustizia, promuovendo mezzi di ricorso efficaci e l'uso di innovazioni tecnologiche tra cui la giustizia elettronica; a continuare ad adoperarsi per rafforzare i diritti degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali; ad esaminare il rafforzamento dei diritti delle persone, segnatamente dei minori, nei procedimenti per agevolare l'esecuzione delle sentenze nel diritto di famiglia e in materia civile e commerciale con implicazioni transfrontaliere; a rafforzare sia la protezione delle vittime che il riconoscimento reciproco di decisioni e sentenze in materia civile e penale; a potenziare lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri; a lottare contro il comportamento fraudolento e i danni al bilancio dell'Unione europea, anche promuovendo ulteriormente i negoziati sulla Procura europea; a facilitare le attività e la cooperazione operativa transfrontaliere; a potenziare la formazione degli operatori; a mobilitare le competenze specialistiche delle pertinenti agenzie dell'Unione, come EUROJUST e l'*Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*.

⁸⁷ La *Task Force Mediterranean* fu istituita dal Consiglio "Giustizia e Affari Interni" di ottobre 2013 al fine di scongiurare ulteriori tragici naufragi nel Mediterraneo. I compiti della *Task Force* riguardano

consiste nell'avviare un dialogo strutturato con gli Stati non europei al fine di evitare o, comunque, ridurre le partenze verso l'Europa.

3. b) L'azione della Commissione e del Parlamento Europeo ed i principali atti legislativi

Con riferimento poi all'attività della Commissione, tra i molti, meritano un cenno due Comunicazioni: la prima dell'11 marzo e la seconda del 20 giugno 2014.

Nella sua Comunicazione di giugno 2014, che include anche la relazione finale sull'attuazione della *Strategia di Sicurezza Interna dell'Unione europea 2010-2014 (Internal Security Strategy, ISS)*⁸⁸, la Commissione individua le sfide per il futuro dell'Europa in materia di sicurezza riferendole, in particolare, al crimine organizzato, al terrorismo e ai c.d. *cyber attacks*. Per contrastare tali fenomeni in modo più efficiente, la Commissione evidenzia la necessità: *a)* di intensificare e stringere ancor di più i legami tra le politiche e le conseguenti azioni intraprese da parte dell'Unione nell'ambito della sicurezza interna ed esterna; *b)* di garantire il rispetto dei diritti fondamentali con riguardo alle politiche europee in materia di sicurezza interna; *c)* di promuovere la sinergia tra le politiche di sicurezza e le altre politiche di competenza dell'Unione come, ad esempio, quella in materia di ricerca ed innovazione; *d)* di promuovere un approccio condiviso al tema della sicurezza da parte di tutti i soggetti coinvolti, istituzionali e non.

Nella Comunicazione di marzo 2014, invece, la Commissione ha concentrato la propria attenzione sui legami tra le questioni riguardanti la sicurezza e tematiche quali l'asilo e la migrazione, rimarcando a tal proposito come l'Europa dovrebbe porsi in grado di sfruttare al meglio le opportunità presentate dall'ingresso di nuovi soggetti all'interno dei propri confini, soprattutto in considerazione

la cooperazione con i Paesi non UE per impedire la partenza dei flussi migratori verso l'Europa; la protezione regionale, il reinsediamento e l'accesso legale in Europa; la lotta contro la tratta ed il traffico di esseri umani; il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere; l'assistenza e la solidarietà nei confronti degli Stati membri che devono affrontare forti pressioni migratorie.

⁸⁸ La *Internal Security Strategy* fu definita dal Consiglio il 23 febbraio 2010 ed attuata successivamente dalla Comunicazione della Commissione del 22 novembre (*The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*). In particolare, in quella Comunicazione la Commissione individuava cinque punti strategici per la futura azione europea: 1) smantellare le reti criminali internazionali; 2) prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento; 3) aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel ciberspazio; 4) rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere; 5) aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità.

dell'invecchiamento della popolazione e del conseguente inevitabile declino della forza lavoro.

Secondo la Commissione, dunque, «la politica e gli strumenti esistenti in materia di migrazione esterna e asilo dovrebbero essere sfruttati meglio per far fronte alle future evoluzioni alle frontiere meridionali dell'Unione, impegnarsi più efficacemente con i paesi vicini e potenziare l'attrattiva dell'Unione. In un mondo sempre più interdipendente, le questioni di affari interni devono essere integrate nel complesso della politica esterna dell'Unione, rafforzando il dialogo e la cooperazione con i paesi terzi e le sinergie con le altre politiche» europee quali quelle relative al settore commerciale e, a tal fine, promuovendo specificamente gli spostamenti di breve periodo dei fornitori di servizi altamente qualificati, avviando dialoghi strutturati con gli Stati membri, le imprese ed i sindacati sulla richiesta di immigrazione di forza lavoro, favorendo il riconoscimento di qualifiche e competenze professionali acquisite all'estero ed impegnandosi ancor di più per integrare efficacemente gli immigrati nel mercato del lavoro e, in generale, nelle società di accoglienza.

La Commissione evidenzia altresì che una componente essenziale di una politica migratoria ben gestita consiste nel prevenire e ridurre la migrazione irregolare e, a tal fine, si «richiede una combinazione di misure tra cui l'azione contro i datori di lavoro che assumono lavoratori in posizione irregolare, il rafforzamento dell'approccio dell'Unione nei confronti del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, e il potenziamento della cooperazione con i paesi di origine e di transito». Infine, sono anche individuati i propositi ritenuti altrettanto essenziali per un futuro ancora più sicuro dell'Europa e, cioè, «combattere la corruzione (con un *follow-up* della relazione sulla lotta anticorruzione); lottare contro la tratta di esseri umani (delineando una strategia post-2016); affrontare il traffico illecito di armi da fuoco (rivedendo la normativa esistente dell'Unione in materia di vendita e trasferimenti all'interno dell'Unione e intensificando la cooperazione operativa); reagire alle minacce alla sicurezza informatica (traducendo in azione la strategia per la sicurezza informatica, incoraggiando tutti gli Stati membri a istituire un centro per la criminalità informatica, proseguendo l'azione dell'Alleanza globale contro l'abuso sessuale di minori online)⁸⁹; prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento (fra l'altro rafforzando la rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione); aumentare la resilienza dell'Europa alle gravi crisi e calamità (migliorando

⁸⁹ La *Global Alliance Against Child Sexual Abuse Online*, conclusa a Bruxelles tra gli Stati membri dell'Unione e 22 Stati non europei, fu lanciata a livello mondiale il 5 dicembre 2012.

l'interoperabilità di attrezzature e sistemi di comunicazione); affrontare la sicurezza interna come parte integrante delle politiche esterne europee e collegarla ai programmi di assistenza e cooperazione dell'Unione».

Un altro documento certamente degno di rilievo sul tema della sicurezza è la Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 6 marzo 2014, relativa alla sicurezza marittima (*Per un dominio marittimo globale aperto e sicuro: elementi per una strategia dell'Unione europea per la sicurezza marittima*) in cui si delineano le peculiarità specifiche di una futura sinergica azione tra gli Stati membri sul tema, anche in considerazione del fatto che: 1) su 28 Stati membri, 23 sono costieri e 26 sono *flag States*; 2) gli Stati membri hanno la responsabilità di controllare oltre 90.000 chilometri di coste, oltre ai territori d'oltremare, e gestire più di 1.200 porti commerciali; 3) il 90% del commercio con l'estero ed il 40% di quello interno avviene via mare; 4) attraverso i porti europei transitano ogni anno più di 400 milioni di passeggeri.

La nuova strategia di sicurezza marittima incoraggia per il futuro una collaborazione ed una cooperazione ancor più stretta tra tutti i soggetti operanti nel contesto *de quo* (dalla guardia costiera alla marina militare, fino alle autorità portuali degli Stati membri) al fine di conseguire e garantire un maggior grado di sicurezza all'interno degli spazi marittimi europei. Conseguentemente, vengono identificate cinque aree specifiche ove l'approccio strategico coordinato prefigurato dalla strategia dovrebbe rappresentare un valore aggiunto: *a)* l'azione esterna; *b)* la sorveglianza e la condivisione di informazioni; *c)* lo sviluppo ed il rafforzamento delle capacità; *d)* la gestione del rischio, la tutela delle infrastrutture marittime critiche e la risposta alle crisi; *e)* la ricerca e l'innovazione sulla sicurezza marittima, l'istruzione e la formazione.

Successivamente, il 13 maggio 2015, la Commissione ha pubblicato l'agenda europea in materia di migrazione⁹⁰, che rispecchia anche la sua volontà di porre

⁹⁰ Ove è, nella specie, previsto il ricollocamento dei migranti all'interno dell'Unione europea in base a un sistema di quote. Questo sistema impone la divisione netta dei migranti in due categorie: i cosiddetti migranti economici e i profughi e spinge le autorità dei paesi di approdo a operare questa divisione nelle ore successive all'arrivo. L'applicazione delle nuove linee guida ha cambiato in maniera radicale il sistema di accoglienza dei migranti nei paesi di arrivo, come l'Italia e la Grecia, che da paesi di transito si sono trasformati in paesi di destinazione. La distinzione tra migranti economici e profughi, stabilisce di fatto che i migranti possano accedere al ricollocamento in base alla loro nazionalità. Hanno diritto a essere ricollocati i siriani e gli eritrei, quelli cioè a cui è riconosciuta una protezione nel 75 per cento dei paesi europei, mentre tutti gli altri rientrano nella

l'immigrazione al centro delle sue priorità e tramite la quale vengono proposte misure immediate per affrontare la situazione di crisi che regna nel Mediterraneo e delineate le iniziative da varare nei prossimi anni per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto.

Segnatamente, nel medio e lungo periodo la Commissione propone orientamenti in quattro direzioni: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; gestire le frontiere salvando vite umane e garantendo la sicurezza; sviluppare una politica comune forte in materia di asilo facendo riferimento all'attuazione del sistema comune europeo in materia di asilo, e, se del caso, revisionando il regolamento di Dublino⁹¹ nel 2016; e infine, attuare una nuova politica in materia di migrazione legale attraverso la modernizzazione e il riesame del sistema della «carta blu», fissando nuove priorità sul fronte delle politiche di integrazione e ottimizzando i vantaggi della politica migratoria per le persone e i paesi di origine, rendendo ad esempio meno costosi, più rapidi e più sicuri i trasferimenti delle rimesse.

Tra le misure d'urgenza, la Commissione ha triplicato immediatamente le capacità e le risorse disponibili nel 2015 e 2016 per le operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex, sulla base di un progetto rettificativo di bilancio per il 2015 e di un nuovo piano operativo. In particolare, ha avanzato proposte concrete per dare corpo al principio di solidarietà enunciato all'articolo 80 TFUE, ovvero proponendo, da una parte, un meccanismo temporaneo di ripartizione dei richiedenti asilo da completare alla fine del 2015 mediante la proposta di un sistema europeo permanente di ricollocazione in situazioni urgenti di forte afflusso; e dall'altra, prevedendo un programma di reinsediamento a livello di Unione per i profughi con evidente bisogno di protezione internazionale in Europa⁹².

Infine, tale agenda propone l'esame, nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), di un'eventuale operazione nel Mediterraneo al fine di smantellare le reti di trafficanti di esseri umani e contrastare il traffico di migranti⁹³.

categoria dei migranti economici che possono provare al massimo a fare domanda d'asilo nel paese d'ingresso in Europa.

⁹¹ Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

⁹² Proposte entrambe adottate dal Consiglio il 14 e il 22 settembre 2015.

⁹³ Al tale ultimo riguardo, va ricordato anche che, sempre sulla base dell'agenda, il 6 aprile 2016 la Commissione ha pubblicato i suoi orientamenti in materia di migrazione legale, in particolare in

Senza dubbio certamente degna di nota sembra, ancora, la Risoluzione del Parlamento Europeo del 29 aprile 2015 approvata a seguito della Dichiarazione del Consiglio Europeo di sei giorni prima ed in forza della quale gli Stati membri hanno assunto l'impegno, sulla base della proposta della Commissione Europea del 20 aprile 2015 relativa all'adozione di un piano d'azione in dieci punti⁹⁴, di adottare rapidamente misure per salvare vite umane e intensificare l'azione dell'Unione nell'ambito della migrazione.

Con specifico riferimento, poi, alla lotta contro l'immigrazione irregolare non posso trascurarsi: 1) la c.d. «Direttiva sui rimpatri» (2008/115/CE) che reca norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e che gli Stati membri avrebbero dovuto applicare entro il 24 dicembre 2010; tuttavia, la prima relazione sulla sua applicazione è stata adottata nel marzo 2014. I principali ambiti delle azioni future riguardano la corretta attuazione della direttiva, la promozione di pratiche coerenti e compatibili con i diritti fondamentali, il miglioramento della cooperazione tra gli Stati membri e il potenziamento del ruolo di Frontex. Assicurare gli effettivi rimpatri è in particolare uno dei compiti principali delle squadre che sostengono le autorità nazionali presso i centri di crisi (i c.d. *hotspot*) in Italia e in Grecia⁹⁵; e 2) la Direttiva 2009/52/CE in materia di sanzioni e

una comunicazione dal titolo: «Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa», all'interno della quale, tra l'altro, sono previsti quattro ambiti di azione principali: rivedere la direttiva sulla carta blu, attirare imprenditori innovativi nell'Unione, dotarsi di un modello più coerente ed efficace di gestione della migrazione legale a livello dell'UE, in particolare tramite una valutazione del quadro esistente, e rafforzare la cooperazione con i principali paesi d'origine.

⁹⁴ *“Reinforce the Joint Operations in the Mediterranean, namely Triton and Poseidon, by increasing the financial resources and the number of assets. We will also extend their operational area, allowing us to intervene further, within the mandate of Frontex; a systematic effort to capture and destroy vessels used by the smugglers. The positive results obtained with the Atalanta operation should inspire us to similar operations against smugglers in the Mediterranean; Europol, Frontex, EASO and Eurojust will meet regularly and work closely to gather information on smugglers modus operandi, to trace their funds and to assist in their investigation; EASO to deploy teams in Italy and Greece for joint processing of asylum applications; member States to ensure fingerprinting of all migrants; consider options for an emergency relocation mechanism; a EU wide voluntary pilot project on resettlement, offering a number of places to persons in need of protection; establish a new return program for rapid return of irregular migrants coordinated by Frontex from frontline Member States; engagement with countries surrounding Libya through a joined effort between the Commission and the EEAS; initiatives in Niger have to be stepped up”.*

⁹⁵ La Commissione, tramite la propria Comunicazione del 9 settembre 2015 al Consiglio ed al Parlamento (COM (2015) 0453), ha inoltre reso noto un piano d'azione dell'Unione europea sul rimpatrio che è stato adottato dal Consiglio nell'ottobre seguente. Inoltre, in materia meritano un cenno anche le seguenti iniziative legislative: Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a

provvedimenti che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei confronti di datori di lavoro che violano il divieto di impiegare cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

4. Valutazioni critiche

Il contenuto dei documenti sinteticamente illustrati lascia spazio ad alcune perplessità, e ciò a dispetto dei “nobili” ideali e propositi all’interno dei medesimi enunciati.

Con specifico riferimento alle Conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2014, un primo rilievo attiene al richiamo effettuato alla tematica dei diritti umani la cui tutela appare talvolta non congrua rispetto a certi altri aspetti delle politiche

beneficio dell'Italia e della Grecia; Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le Decisioni 573/2007/CE e 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Decisione 2007/435/CE del Consiglio; Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi; Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (la Direttiva 2013/33/UE abrogherà la Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, con effetto dal 21 luglio 2015); Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (la Direttiva 2013/32/UE abrogherà la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, con effetto dal 21 luglio 2015); direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, (la Direttiva 2011/95 abrogherà la precedente Direttiva 2004/83/CE del Consiglio a partire dal 21 dicembre 2013); Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo; Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; Regolamento (UE) n. 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

europee che, certamente, rivestono una spiccata (se non maggiore) importanza per l'Unione e, soprattutto, per i suoi Stati membri.

Con riguardo, ad esempio, alla necessità, evidenziata al par. 4 delle Conclusioni, e cioè garantire il diritto fondamentale alla protezione dei dati in funzione anche del pieno sviluppo e consolidamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea, non pare infatti che tale previsione sia realmente ispirata alla tutela dei diritti umani una volta che la si consideri con riguardo a tematiche quali le migrazioni, l'asilo e le frontiere e che, anzi, si possano individuare altre finalità, certamente meno idealistiche, quali autentici obiettivi dell'azione dell'Unione europea in tema di sicurezza. Si pensi, ad esempio, al punto 6 della Conclusioni del Consiglio europeo in cui la regolamentazione della migrazione non assurge a valore considerato di per sé, ma a strumento per rendere l'Europa meta ancor più agognata ed attrattiva per i (soli) talenti e competenze altamente qualificati e professionali di individui non-europei⁹⁶. Tale statuizione, perlomeno *prima facie*, sembra porsi in termini di sostanziale contraddittorietà con altri passaggi contenuti nelle Conclusioni del Consiglio europeo al pari di un errore di trascrizione del testo originale da parte del redattore o, comunque, di un inciso accomunabile alle c.d. clausole di stile caratterizzanti gli schemi contrattuali di diritto privato. In altre parole, il medesimo sembra più potersi ritenere alla stregua di un trascurabile orpello giuridico-semanticò (e, in quanto tale, privo di autentica rilevanza) al cospetto della dirompenza gius-politica dei "sacri" diritti umani alla cui esaltazione e conseguente tutela sembra, almeno in apparenza, ispirato l'intero documento delle Conclusioni.

A voler ribaltare la visuale interpretativa appena suggerita, tuttavia, potrebbe perfino giungersi a conclusioni diametralmente opposte, tendenti ad identificare tutta la restante parte di quelle Conclusioni come contraddistinta da una insanabile incongruenza e sostanziale subordinazione di fronte alle affermazioni di cui al punto 6, a sua volta riflesso diretto dell'autentica *ratio* ispiratrice dell'intera politica di Bruxelles sul tema, ossia del reale intendimento del concetto di "sicurezza", nonché dell'utilizzo strumentale della categoria dei diritti fondamentali. E ciò anche in considerazione di ulteriori precedenti testuali solo eufemisticamente definibili non proprio incoraggianti.

⁹⁶ «Per restare una destinazione attrattiva per talenti e competenze, l'Europa deve sviluppare strategie intese a sfruttare al massimo le opportunità della migrazione legale attraverso norme coerenti ed efficaci, sulla base di un dialogo con la comunità imprenditoriale e le parti sociali. L'Unione dovrebbe altresì sostenere le iniziative degli Stati membri volte a perseguire politiche attive dell'integrazione che promuovano la coesione sociale e il dinamismo economico» (Consiglio europeo, *Conclusioni*, 26-27 giugno 2014, § 6, p. 2).

Ma procediamo con ordine.

Che la lettera del punto 6 delle Conclusioni non possa costituire un momento trascurabile all'interno del documento in questione sembra avallato, innanzitutto, da quanto rimarcato nella parte finale della sezione dedicata allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui il Consiglio europeo pone l'accento sul carattere essenzialmente strumentale di una «solida politica europea della giustizia» in funzione della crescita economica, in particolare mediante l'instaurazione di un «ambiente imprenditoriale affidabile nell'ambito del mercato interno»⁹⁷. Al pari di quanto già osservato a proposito della regolamentazione della migrazione, dunque, anche il rafforzamento dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia sembra inteso come funzionale alla tutela del mercato interno e non, invece, come un obiettivo da conseguire a prescindere da altre finalità.

Con particolare riguardo al concetto di “sicurezza”, ed alle implicazioni rispetto a tematiche quali l'immigrazione, l'asilo e, in generale, i diritti umani, lo sconcertante quadro appena accennato sembra poter oltretutto trarre linfa vitale da quanto statuito a livello europeo in altri e precedenti testi e dichiarazioni politici e giuridici. Si pensi, solo per fare un esempio, all'art. 29 della Convenzione del 1990 di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1985, in tema di responsabilità per l'esame delle domande di asilo, che non obbliga la Parte contraente ad «autorizzare in tutti i casi il richiedente asilo ad entrare o a soggiornare nel proprio territorio» e, quindi, fa salvo il diritto «di respingere o di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato terzo» (art. 29, par. 2, comma 1-2)⁹⁸. Alla luce di questa disposizione non sembra proprio che le politiche dell'Unione europea possano realmente ritenersi improntate ad ideali quali la solidarietà, l'uguaglianza e l'accoglienza. Al contrario, si può ben argomentare che la *ratio* fondamentale sia di tipo escludente e, dunque, autenticamente discriminatoria nei confronti dello “straniero” (al riguardo, v. oltre par. 5 del presente lavoro)⁹⁹.

⁹⁷ Ivi, § 11, p. 5.

⁹⁸ «1. Le Parti contraenti si impegnano a garantire l'esame di ogni domanda di asilo presentata da uno straniero nel territorio di una di esse. 2. Tale obbligo non implica che una Parte contraente debba autorizzare in tutti i casi il richiedente asilo ad entrare o a soggiornare nel proprio territorio. Ciascuna Parte contraente conserva il diritto di respingere o di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato terzo, conformemente alle proprie disposizioni nazionali ed ai propri obblighi internazionali».

⁹⁹ L'art. 29 della Convenzione del 1990 si pone altresì in palese contrasto con quanto sancito dalla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato del 1951 che, ai sensi dell'art. 33, comma 1, stabilisce che «nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

In altre parole, al di là degli enfatici e roboanti rimandi agli ideali della dottrina sui diritti fondamentali, sembrerebbero fondati i sospetti circa un uso essenzialmente e quasi esclusivamente politico dei diritti fondamentali da parte delle Istituzioni europee e che, quindi, l'esaltazione di simili valori e concetti debba considerarsi alla stregua di vacue dichiarazioni di facciata cui non pare, nei fatti, corrispondere alcuna reale volontà operativa. In tale prospettiva, quindi, il concetto stesso di "sicurezza" pare più che altro doversi sostanzialmente intendere come improntato non tanto all'obiettivo dell'inclusione dello straniero ma, al contrario, a quello della difesa dallo stesso. Una simile conclusione, poi, va ulteriormente considerata come il riflesso immediato dei motivi ispiratori di matrice essenzialmente escludente che, in tale ambito, sembrano muovere il legislatore europeo al fine precipuo del graduale ma inesorabile innalzamento di insormontabili barriere giuridiche a difesa della "fortezza Europa".

Oltretutto, e come peraltro già accennato, (anche) la costruzione ed il progressivo rafforzamento di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia pare, nei fatti, assumere rilevanza in funzione della tutela del mercato interno, fin dalle origini autentico obiettivo finale della costruzione di una Europa unita. E, sulla base dell'indicato uso politico dei diritti umani, a conclusioni analoghe pare potersi giungere anche con riferimento a questi ultimi, richiamando ancora una volta un precedente testuale tanto clamoroso quanto discutibile.

Ci riferiamo, in particolare, agli artt. 16, 17 e 38 (dedicati, rispettivamente, alla libertà d'impresa, al diritto di proprietà ed alla protezione dei consumatori) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la c.d. Carta di Nizza)¹⁰⁰.

Tralasciando ogni considerazione in merito all'opportunità della promulgazione di un'ulteriore Carta dei diritti fondamentali in ambito europeo (in quanto sostanziale ed inutile duplicato della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950), vi è da evidenziare anche in questo caso l'inserimento di previsioni che poco o nulla sembrano avere a che fare con i diritti dell'uomo di per sé considerati. L'accomunamento tra diritti e soggetti di natura essenzialmente

¹⁰⁰ Art. 16: «È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali». Art. 17: «1. Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale. 2. La proprietà intellettuale è protetta». Art. 38: «Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori».

economica e prerogative attinenti l'essere umano indifferentemente considerato danno adito, infatti, a più di una perplessità.

Segnatamente, i dubbi in merito alle ragioni prevalentemente, se non esclusivamente, economiche e mercantili a cui si ispira l'ordinamento giuridico europeo in ogni sua manifestazione sembrano trarre avallo da disposizioni quali quelle da ultimo indicate. Accostare, ad esempio, ad un diritto quale quello alla vita (art. 2) la libertà d'impresa o la garanzia di un (peraltro non meglio specificato) «livello elevato di protezione dei consumatori», oltre ad apparire quantomeno non condivisibile in termini di congruità logico-giuridica, sembra anche svelare l'autentico orizzonte verso il quale, nei fatti, continua ad essere orientata la rotta dell'intero comparto istituzionale dell'Unione europea. In altre parole, l'Europa non è certamente nuova ad iniziative (para)legislative quali quelle richiamate, figlie di una strategia ormai svelatasi che, abilmente celata dietro il confortante ed attrattivo paravento dei diritti umani, permea fin dalle origini l'idea stessa di creare un'Europa unita.

A conclusioni in parte analoghe pare potersi giungere anche con riguardo alle Comunicazioni della Commissione prima richiamate.

Anche in questi documenti, infatti, l'astratta riconduzione delle tematiche della sicurezza, della migrazione e dell'asilo alla tutela dei diritti fondamentali viene poi calata in quella prospettiva di natura mercantilistica già evidenziata, lasciando conseguentemente spazio alle stesse perplessità già avanzate con riguardo alle Conclusioni del Consiglio europeo, oltretutto rafforzate, nel caso delle Comunicazioni della Commissione, dallo "sfacciato" collegamento tra questioni estremamente delicate, quali la lotta all'immigrazione clandestina, e la mera risoluzione pratica di problemi inerenti la perdita di forza lavoro in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione europea. Ottimizzare la politica migratoria europea - per il tramite della lotta alla corruzione, alla tratta di esseri umani, al traffico clandestino di armi, alla criminalità organizzata (informatica e non) ed al terrorismo - in funzione della tutela del mondo del lavoro equivale, piuttosto incontrovertibilmente, ad anteporre il mantenimento, o finanche l'innalzamento, del livello di produttività all'interno dell'Unione europea a qualunque altra necessità, così relegando concetti quali la solidarietà e la cooperazione a strumenti sostanzialmente economici, se non addirittura a vuote espressioni utili solo in quanto *politically correct*.

Anche in tale occasione, dunque, il richiamo ai diritti umani da parte delle Istituzioni europee pare più rispondere alle esigenze strategiche e propagandistiche cui si è già fatto cenno che ad intendimenti di valore e di azione

sceveri da finalità indirette e/o da elementi inquinanti quali, *in primis*, la logica economica. Anche per tal via, inoltre, sembra piuttosto evidente come il concetto di sicurezza acquisti la connotazione in precedenza evidenziata, e cioè quella di una difesa nei confronti del diverso, dello straniero, del c.d. "extracomunitario", ossia di una sorta di post-barbaro cui si concede il privilegio di appartenere all'*élite* europea solo a condizione di soddisfare precisi criteri di matrice essenzialmente utilitaristica. Anche in questo caso, dunque, nulla di lontanamente accomunabile ai valori ispiratori dell'intera dottrina dei diritti fondamentali che considera l'essere umano come un soggetto da tutelare in quanto tale ed indifferentemente, senza cioè che rilevino le sue peculiarità specifiche.

E proprio tale sostanziale negazione del concetto stesso di diritti umani che, a prescindere dalle apparenze, sembra nei fatti contraddistinguere le politiche europee a qualunque livello così pervase da logiche non certo autenticamente egualitarie, lascia ancora più perplessi considerato che, proprio con riguardo alla tutela dei diritti in questione, l'Europa sembra porsi all'avanguardia grazie alla presenza di un apparato giurisdizionale *ad hoc* quale quello della Corte di Strasburgo che, sin dal dopoguerra, eleva l'essere umano a valore autonomo, prevalente ed insuperabile.

In termini generali, non può non rimarcarsi la sostanziale assenza di consapevolezza del "tempo presente" nelle politiche dell'Unione europea, a quanto pare permanentemente proiettate verso il "tempo futuro" e, dunque, distanti dal "qui ed ora". In altre parole, sembra anche in tale occasione possibile evidenziare come le Istituzioni europee brillino esclusivamente per la propria abilità progettuale e di pianificazione e, quindi, siano (volutamente?) incapaci, almeno all'apparenza, di approntare strumenti atti a relazionarsi con l'attualità e con l'urgenza di problematiche immediate. La netta sensazione, peraltro non nuova con riguardo allo spazio giuridico europeo, continua ad essere quella di doversi misurare sempre e solo con programmi zeppi di auspici, intenti ed obiettivi, ma del tutto inadatti a fronteggiare la realtà dei fatti. A conferma di ciò, si deve anche rimarcare il sostanziale fallimento degli sporadici, confusi e frammentari risvolti operativi dell'azione dell'Unione: non pare proprio, infatti, che in termini di sicurezza la *Task Force Mediterranean* possa annoverarsi tra le iniziative di successo, né che con riguardo a FRONTEX (dilaniata al proprio interno da una pressoché totale mancanza di uniformità di propositi e di strumenti d'azione) sia lecito fare ricorso a toni particolarmente trionfalistici.

5. Rafforzamento delle frontiere esterne e la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato: tratti e paradossi dell'ordinamento europeo

La quasi ossessiva (e strategicamente politica) opera di potenziamento delle frontiere esterne proprie dell'UE (anche per il tramite di previsioni legislative, oltre che di politiche nazionali e comuni quantomeno discutibili) con riguardo alle masse di disperati, profughi e richiedenti asilo che ormai con regolarità si accalcano in prossimità delle stesse nella speranza di essere accolti, si è visto come in concreto contrasti con l'ispirazione di natura solidaristica ed umanitaria cui sembra astrattamente rifarsi l'ordinamento di Bruxelles.

A tal ultimo proposito, infatti, va intanto ribadito come l'Unione Europea attualmente si ponga, almeno in teoria, all'avanguardia con riguardo alla tutela dei diritti dell'uomo attraverso la promulgazione dell'accennata Carta di Nizza del 2000 e, *a fortiori*, la richiamata adesione alla CEDU.

Oltretutto, l'inquietante scenario di cui sopra stride decisamente, come già peraltro accennato, anche con quanto dall'UE medesima sancito all'interno dell'Accordo di Schengen entrato in vigore nel 1995 e relativo alla libertà di circolazione dei cittadini all'interno della corrispondente area (la c.d. Area Schengen, appunto) con riguardo, segnatamente, ai soggetti cittadini di Stati terzi e richiedenti asilo al fine di ottenere lo status di rifugiati, individui con riferimento ai quali sembra innanzitutto peraltro necessario premettere delle considerazioni di carattere semantico-concettuale, oltre che inevitabilmente riferirsi alla Convenzione di Ginevra del 1951 proprio riguardante la suddetta condizione.

Preliminarmente, si ritiene utile però operare delle precisazioni atte a sgomberare il campo da facili fraintendimenti, oltre che a sfatare al riguardo alcuni miti.

In primo luogo, pare il caso di puntualizzare come in base al diritto internazionale generale il singolo Stato goda di una discrezionalità pressoché assoluta con riguardo all'ingresso di soggetti non propri cittadini all'interno dei suoi confini, con l'unica eccezione dei richiedenti asilo, rispetto ai quali tuttavia sembra subito necessario precisare come lo stesso (Stato) non sia gravato da un vero e proprio obbligo con riguardo all'accoglimento, ma soltanto in riferimento ad una temporanea protezione in attesa di sincerarsi sulla fondatezza della richiesta dai medesimi (soggetti richiedenti asilo) inoltrata.

In secondo luogo, non può trascurarsi come, se da un lato, contrariamente a quanto da molti sostenuto, non possa realmente distinguersi tra colui che chiede

asilo nei confronti di un ordinamento di cui non è cittadino e il rifugiato, dall'altro una netta differenziazione possa certamente tracciarsi tra immigrato e rifugiato. Dal primo dei punti di vista indicati, segnatamente, è bene rimarcare come il soggetto richiedente asilo inoltri la relativa domanda al fine di ottenere e dunque godere della condizione di rifugiato, figura che quindi va di contro individuata nei confronti di chi, in fuga dal proprio Stato d'origine, ha ottenuto asilo politico in quanto perseguitato dallo stesso o comunque al suo interno (v. oltre); diverso è il caso dell'immigrato, costretto ad abbandonare la terra natia per esigenze essenzialmente economiche, ma pur sempre libero, almeno in astratto, di rimanervi.

Inoltre, quando si fa riferimento allo status di rifugiato non può non richiamarsi la Convenzione di Ginevra emanata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite il 28 luglio del 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954, testo che, per quanto caratterizzato da criticità non di secondaria rilevanza, rimane tuttavia riferimento imprescindibile in materia, anche avuto riguardo all'UE, specificamente in forza della seconda parte dell'art. 2, punto 5 TUE in forza del quale l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché dell'art. 18 della Carta di Nizza (che ai sensi dell'art. 6, primo comma, p. 1 ha lo stesso valore giuridico dei Trattati) secondo cui "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati"

Al riguardo, è intanto da ricordare come la Convenzione adesso in esame abbia rappresentato nell'immediato dopoguerra più uno strumento di carattere politico che un testo di natura puramente giuridica: di fronte ad un mondo diviso in due blocchi contrapposti in virtù della guerra fredda esistente tra le due superpotenze dell'epoca (USA e URSS), l'Europa in primis strumentalizzò il testo convenzionale in esame al fine di insistere nell'opera di demonizzazione e contestuale esaltazione dell'apparato di potere sovietico e degli Stati ad esso satelliti da un lato e delle virtù liberali e democratiche dell'occidente dall'altro (basti al riguardo ricordare la clausola geografica in vigore fino al 1967 che precludeva l'esame di domande di asilo se non provenienti da soggetti provenienti dall'Europa dell'est).

In più, non può sottacersi come la Convenzione di Ginevra, considerando rifugiato solo colui che "per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque,

essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi" (art.1, lettera A, comma2), conseguentemente escluda dal novero dei soggetti che possono appellarsi alla stessa le masse di profughi generate dai conflitti armati, da violenze generalizzate, da violazioni sistematiche dei diritti umani, gli sfollati e i c.d. rifugiati interni, per tal via in ultima analisi palesando una pressoché assoluta incapacità di adattamento alle mutate condizioni geopolitiche caratterizzanti l'attuale mondo globalizzato¹⁰¹.

Ed è proprio una disposizione contenuta all'interno della Convenzione di Ginevra a rivelare, sebbene indirettamente, l'allarmante gravità in direzione decisamente anti-umanitaria caratterizzante la normativa convenzionale in vigore all'interno dei confini europei con riguardo specifico al richiamato Accordo di Schengen: in particolare, considerato il contenuto dell'art. 33, c. I della richiamata Convenzione, ("Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche"), che l'Accordo in questione obblighi gli Stati aderenti solo a prendere in considerazione le domande d'asilo inoltrate nei propri confronti, ma non anche a darvi, sol per questo, seguito positivo¹⁰², pare indubbio come sveli l'autentica *ratio* ispiratrice, e dunque il reale obiettivo, delle politiche di (non) accoglienza seguite dall'UE, decisamente non improntate a valori quali la solidarietà, l'uguaglianza e la tutela dei diritti fondamentali vacuamente richiamati a più riprese dalla stessa Europa che, non va dimenticato, si è dotata nel 2000 di una propria Carta per la tutela dei diritti fondamentali che, a seguito dell'accennata adesione dell'Unione Europea alla CEDU sancita dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sembrerebbe rafforzare la posizione della stessa UE come paladina indiscussa dei diritti dell'uomo.

¹⁰¹ Tuttavia, nonostante tali incongruenze e lacune, il testo in oggetto resta, come accennato, un modello da non poter né dover trascurare quando si argomenta in ambito di rifugiati e/o richiedenti asilo.

¹⁰² V. in particolare l'art. 29 dell'Accordo di Schengen secondo cui "1. Le Parti contraenti si impegnano a garantire l'esame di ogni domanda di asilo presentata da uno straniero nel territorio di una di esse. 2. Tale obbligo non implica che una Parte contraente debba autorizzare in tutti i casi il richiedente asilo ad entrare o a soggiornare nel proprio territorio. Ciascuna Parte contraente conserva il diritto di respingere o di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato terzo, conformemente alle proprie disposizioni nazionali ed ai propri obblighi internazionali".

6. Conclusioni

Insomma, a dispetto delle dichiarazioni e degli intenti di facciata, dal sapore sostanzialmente politico in funzione della ricerca e mantenimento del consenso dell'opinione pubblica, si ribadisce come il panorama attuale con riguardo all'ordinamento giuridico facente capo a Bruxelles non si presenti particolarmente confortante, atteso che gli strumenti di cui gli Stati aderenti all'UE hanno deciso di dotarsi per la gestione pratica dei propri rapporti con il "diverso" sembrano di fatto contraddistinguere lo spazio fisico e giuridico del Vecchio continente per una natura essenzialmente escludente e non certo, come dovrebbe essere all'interno di una prospettiva in astratto coerente con quanto, si ripete, dalla stessa Europa tanto decantato con riguardo alla tutela dell'essere umano in quanto tale soprattutto qualora perseguitato, includente ed accogliente.

Si prenda, ad esempio, al riguardo il piano d'azione in dieci punti di cui alla suindicata proposta della Commissione Europea del 20 aprile 2015 (v. *infra* par. 1) laddove possono rinvenirsi affermazioni e propositi d'intenti più di matrice difensiva o, perlomeno, di contrasto nei confronti di chi tenta di speculare sull'immigrazione clandestina che intenti autenticamente improntati all'accoglienza ed alla solidarietà: direttive d'azione che comprendono l'uso della forza armata per "catturare e distruggere" (*"capture and destroy"*) le imbarcazioni adoperate per trasportare illegalmente i migranti o "l'invito" rivolto agli Stati membri dell'UE di procedere al rilevamento delle impronte digitali dei migranti (*"Member States to ensure fingerprinting of all migrants"*) o, ancora, dare vita ad un nuovo programma, con l'azione coordinata tra Frontex e gli Stati membri c.d. di prima accoglienza, di rapido rimpatrio degli immigrati irregolari (*"Establish a new return programme for rapid return of irregular migrants coordinated by Frontex from frontline Member States"*), in tutta onestà sembrano rappresentare iniziative tendenti sempre più a blindare i confini esterni dell'UE nei confronti dell'"extracomunitario" che, invece, il frutto di politiche realmente ispirate alla considerazione dell'essere umano come valore in sé meritevole di tutela. Il vero problema sembra, in altri termini, come evitare che si giunga fino alle porte dell'Europa e non, al contrario, come accogliere e proteggere chi riesce nella titanica impresa.

E sempre in materia di sicurezza, sebbene latamente intesa, nella prospettiva indicata non può in fondo trascurarsi, per le sue strette implicazioni che anche a livello dei Trattati istitutivi tale contesto presenta, come detto, con il tema dell'immigrazione, neanche la relativa Agenda, di cui alla Comunicazione

della Commissione Europea del 28 aprile 2015¹⁰³, ed il cui contenuto, sinteticamente ripreso dalla Commissione medesima in forza del relativo comunicato stampa del 20 aprile 2016, presenta inquietanti affinità più con una strategia di carattere bellico che con altro: anche qui, in particolare, propositi come “contrastare la minaccia rappresentata dai terroristi combattenti stranieri che ritornano in patria”, “prevenire e combattere la radicalizzazione”, “punire i terroristi e i loro sostenitori”, “rafforzare il Centro europeo antiterrorismo”, “bloccare l'accesso dei terroristi ad armi da fuoco ed esplosivi” o “proteggere i cittadini e le infrastrutture critiche” sembrano anch'essi, ed ancor più, contraddistinti dal richiamato amaro retrogusto di natura difensivo-escludente con riguardo all'accennata salvaguardia dei bastioni nostrani.

In conclusione, ed in tutta onestà, non si vede come un'Europa solo capace, da un lato, di bearsi del proprio (in)glorioso passato e, dall'altro, di crogiolarsi nelle proprie abilità programmatiche in nome della speranza di un incerto futuro migliore, non in grado di esprimere nei fatti un'autentica uniformità di giudizio e di intenti (eccezion fatta per il rafforzamento e la tutela sempre maggiore dei meccanismi di funzionamento del “famigerato” mercato interno), possa davvero rappresentare un sicuro punto di riferimento per chi anela ad entrare all'interno dei propri confini. E probabilmente proprio qui nasce il reale interrogativo relativo al rapporto tra Unione Europea e migranti: il Vecchio Continente aspira davvero a porsi ancora alla stregua di una sorta di post-eldorado nei confronti di chi proviene dai c.d. secondo e terzo mondo o nei fatti preferisce invece continuare ad inesorabilmente sprofondare negli abissi di un rinnovato, quanto celato, isolamento, perfidamente ammorbato da un nauseante snobismo d'ispirazione essenzialmente razziale e, dunque, autenticamente discriminatoria?

¹⁰³ COM (2015) 185.