



Relazione del Dr. Andrea Crescenzi sulla missione in Ungheria nell'ambito del Progetto Bilaterale Italia–Ungheria su *Diritti umani dei richiedenti asilo in Italia e Ungheria - Impatto del diritto internazionale e del diritto comunitario sui ricorsi interni* (5-9 Settembre 2016).

Attività svolta:

- Riunione con i partner ungheresi e scambio di idee sulla realizzazione del Progetto e sui temi maggiormente rilevanti in Ungheria e in Italia;
- attività di ricerca presso la *Library della Central European University (CEU)*;
- raccolta, analisi e valutazione di documenti e dottrina rilevante.

L'attività di ricerca ha permesso di definire meglio il tema che verrà analizzato nello sviluppo del Progetto bilaterale: ***Il principio della responsabilità tra gli Stati nella governance del sistema comune di asilo.***

Il Principio di responsabilità tra gli Stati

Premessa

Il 23 aprile 2015, a seguito del naufragio nel Canale di Sicilia di un'imbarcazione eritrea e la conseguente morte di quasi 900 immigrati, il Consiglio Affari esteri dell'Unione Europea ha adottato un Piano d'Azione in dieci punti, poi presentato nel corso del Consiglio europeo straordinario del 23 aprile. Tra le misure ivi indicate, la decisione di rafforzare la solidarietà e la responsabilità tra gli Stati membri.

La nozione di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione è stata sempre considerata come una componente essenziale del sistema europeo comune di asilo (CEAS). Tuttavia, difficoltà si sono incontrate nel corso degli anni nel tradurre tale nozione in provvedimenti concreti.

Il fondamento normativo del principio si ritrova nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dove si stabilisce che le politiche d'immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (art. 80).

Il Principio di solidarietà tra gli Stati membri dell'UE era già stato più volte richiamato a livello europeo:

- ✓ nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999), in cui, in riferimento al regime europeo comune di asilo, si esortava il Consiglio a intensificare gli sforzi per giungere ad un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati, basato sulla solidarietà tra gli Stati membri (par. 16);
- ✓ nella Direttiva 2001/55/CE del Consiglio (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*, in cui si sottolineava la necessità di prevedere un sistema di solidarietà inteso a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- ✓ nel Programma di Stoccolma su: *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo il 4 maggio 2010 (2010/C 115/01), in cui si sottolineava la necessità di promuovere un'effettiva solidarietà con gli Stati membri che erano sottoposti a particolari pressioni e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri (par. 6.2.2.);
- ✓ nella Comunicazione della Commissione, *Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca*, del 2 Dicembre 2011 (COM(2011) 835), in cui si proponeva, come linee di azione di: migliorare la cooperazione pratica e l'assistenza tecnica, con il coinvolgimento dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) e dell'Agazia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne (Frontex); massimizzare l'utilizzo delle risorse del Fondo europeo per l'integrazione (FER) e, in prospettiva, del nuovo Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI); favorire una *ripartizione delle responsabilità*, affiancando al sistema Dublino, in funzione correttiva, un meccanismo di ricollocazione interna dei beneficiari della protezione internazionale, un sistema di trattamento congiunto delle domande d'asilo e, al verificarsi di alcune condizioni, l'attivazione della procedura di cui alla menzionata direttiva 2001/55.

Tuttavia, l'adozione del 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 (Dublino III), non ha recepito tali indicazioni né ha dato seguito alla proposta della Commissione di introdurre un procedimento di sospensione temporanea del sistema in casi di particolare pressione su alcuni Stati membri con limitate capacità di accoglienza e assorbimento.

Agenda europea sulla immigrazione

Gli avvenimenti dell'aprile 2015 hanno determinato un mutamento nell'approccio dell'UE nei confronti del principio di solidarietà tra gli Stati.

Oltre al citato Piano d'azione, l'Agenda europea sulla migrazione, adottata il 13 maggio 2015, ha previsto, in riferimento al principio della solidarietà, l'introduzione di un *meccanismo temporaneo di distribuzione dei richiedenti protezione internazionale*.

Il 27 maggio 2015, inoltre, la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio per un meccanismo provvisorio di ricollocazione europeo al fine di assistere l'Italia e la Grecia. La Commissione ha a tal fine richiamato l'art. 78, par. 3, TFUE, in base al quale "qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo".

La proposta è stata accettata dal Consiglio con Decisione del 14 settembre 2015 (Decisione UE 2015/1523).

Il Consiglio, richiamando il principio di solidarietà tra gli Stati membri dell'UE e la particolare situazione di crisi verificatasi nel Mediterraneo, ha istituito "misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, al fine di aiutare tali Stati membri ad affrontare meglio una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi nel loro territorio". In particolare, dando seguito all'accordo raggiunto dagli Stati membri nel luglio 2015, è stata prevista una procedura di ricollocamento dei richiedenti asilo siriani ed eritrei arrivati in Italia e in Grecia dopo il 15 aprile 2015, o che arriveranno dopo l'adozione della decisione.

Il principio di solidarietà e le posizioni dei due Stati

Dinanzi all'aumentare dei flussi migratori nel Mar Mediterraneo, l'Italia ha avviato un'azione diplomatica in seno alle principali istituzioni europee al fine di dare piena attuazione al principio di solidarietà attraverso l'adozione di misure volte ad una condivisione più equa degli oneri derivanti dalla forte pressione sul sistema interno di asilo. Il richiamo al principio di solidarietà ed equità è stato più volte evocato nelle posizioni italiane. Rileva, tra l'altro, il contributo italiano (non-paper) al Migration Compact (Contribution to an EU strategy for external action on migration) inviato il 15 aprile 2016 ai Presidenti della Commissione europea e del Consiglio UE.

Al contrario, l'Ungheria si è opposta fin dall'inizio all'adozione delle misure adottate ai sensi dell'art. 78 TFEU. Basti ricordare il voto contrario alla Decisione 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, che ha istituito misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. La posizione di chiusura dell'Ungheria, condivisa dalla Polonia, dalla Repubblica Ceca e dalla Slovacchia (Gruppo Visegrad), ha portato ad una ferma opposizione al piano UE di *relocation* sostenendo una sorta di "solidarietà flessibile" applicata solo su base volontaria.