

---

**ADiM BLOG**  
**Agosto 2021**  
**EDITORIALE**

---

*La pretesa solidarietà europea a fronte della Crisi afgana:  
una ennesima occasione mancata ?*

*Emilio De Capitani*

Visiting Professor

Queen Mary University of London

*La protezione temporanea nel quadro UE: un percorso accidentato*

È ormai un luogo comune l'affermazione secondo la quale l'Unione europea avanza nonostante e grazie alle crisi. A giudicare però dalle crisi che si sono succedute dagli anni 90 in poi in materia di politiche migratorie e d'asilo, c'è da dubitare della fondatezza di questo assunto. Mentre in altre situazioni di insuccesso, come in materia di difesa esterna, era facile ricordare che gli Stati membri si erano ben guardati dal riconoscere competenze e quindi responsabilità all'Unione europea, nel caso delle politiche migratorie e dell'asilo la situazione è ben diversa, essendo queste diventate "politiche comuni" attraverso diverse modifiche ai Trattati da Maastricht (1993) al Trattato di Amsterdam (1999) sino al vigente Trattato di Lisbona (2009).

Paradossalmente è proprio a partire dall'entrata in vigore di quest'ultimo Trattato che ha quasi generalizzato il voto a maggioranza qualificata e la codecisione del Parlamento europeo che i progressi si sono fatti più sofferti come avvenuto in occasione della approvazione della seconda generazione delle norme in materia di asilo o della riforma della *governance* di Schengen, per bloccarsi di fatto in materia di migrazione o, addirittura, arretrare come in materia di solidarietà in caso di crisi derivanti dall'afflusso massiccio di migranti.

È questa purtroppo una situazione ormai ricorrente cui l'Unione europea si trova confrontata e ciò già a partire dalla caduta del muro di Berlino, lo svilupparsi della crisi Jugoslava e il conseguente esodo dal Kosovo, per giungere agli spostamenti di massa a seguito delle rivoluzioni innescate dalla cosiddetta primavera araba del 2010, sino alla crisi del 2015 per il conflitto siriano e, ora, alla crisi afgana di cui siamo testimoni in questi giorni

In queste situazioni, dato l'elevato numero di persone coinvolte e l'onerosità delle procedure amministrative individuali, diventa quasi impossibile per gli Stati applicare caso per caso le norme europee e internazionali sul riconoscimento della protezione internazionale, cosicché diventa inevitabile in tali situazioni di emergenza prevedere almeno una forma di protezione temporanea<sup>1</sup> per gruppi di persone in attesa di esaminarne la situazione caso per caso.

Le misure di protezione temporanea adottate a livello nazionale<sup>2</sup> rischiano però di creare problemi in uno spazio senza controlli alle frontiere interne come lo spazio Schengen: le differenze nella durata della protezione, nonché nelle possibilità di accedere a diritti e servizi nei singoli paesi rischiano di provocare movimenti incontrollati all'interno dell'area. In questo contesto venne quindi negoziata e approvata, già all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la prima Direttiva europea in materia di Protezione Temporanea (Direttiva 2001/55/CE),<sup>3</sup> grazie alla pressione dei paesi che più erano stati esposti alla pressione degli sfollati dal Kosovo (Austria, Belgio, Germania, Paesi Bassi, Lussemburgo e Svezia).

La [Direttiva 2001/55/CE](#) fu il primo esempio di solidarietà coordinata all'interno dell'UE e con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha trovato una specifica base giuridica nell'art.78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione secondo il quale *"1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento (...)* In particolare il paragrafo 2 lettera c) prevede che Parlamento e Consiglio definiscano *"un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio"* e il paragrafo 3 prevede che *"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*

---

<sup>1</sup> Per meglio comprendere la differenza tra protezione temporanea e sussidiaria si veda la sentenza della Corte di Giustizia nel caso C-465/07 *Elgafaji vs. Staatssecretaris van Justitie*.

<sup>2</sup> Per esempio la *"Duldung"*, o residenza *"tollerata"* in Germania, l'*"Exceptional Leave to Remain"* nel Regno Unito, il *"Provisional Permission to Remain"* nei Paesi Bassi. Vedi *Akram S. M., Rempel T., 'Temporary Protection as an instrument or Implementing the Right of Return of Return for Palestinian Refugees' (2004) 22(1) Boston University International Law Journal 1-161.*

<sup>3</sup> Per una analisi approfondita del contesto e dei contenuti di questa Direttiva si veda: ["Study on the Temporary Protection Directive Final report"](#).

*temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati (...) previa consultazione del Parlamento europeo."*

Sul piano formale esiste, dunque, a livello di diritto primario e secondario dell'Unione, un quadro giuridico coerente, anche se non esaustivo, per fronteggiare queste situazioni. Nonostante ciò, le misure adottate in occasione delle crisi successive a quella del Kosovo non hanno valorizzato quella direttiva e sono state ben al di sotto di quanto ci si sarebbe potuti attendere.

Uno studio della rete Odysseus<sup>4</sup> sulla Direttiva 2001/55/CE negli Stati membri ha messo in luce i problemi nella trasposizione della stessa a livello nazionale. Ma i veri problemi sembrano emergere dall'interpretazione estremamente prudente, per non dire elusiva, da parte della Commissione UE, che si è fatta interprete delle resistenze di alcuni Stati Membri (paradossalmente, inclusi quelli che ne avevano sostenuto a suo tempo l'approvazione...).

Così, in occasione dei movimenti di migranti legati all'erompere della cosiddetta Primavera Araba, la Commissione non ha considerato fondate le richieste di attivazione della Direttiva presentate prima dell'Italia e successivamente da Malta, perché in ambedue i casi non si sarebbe stati in presenza di "un afflusso massiccio" di migranti tale da mettere sotto pressione eccezionale i sistemi nazionali di gestione delle domande di asilo nei due paesi. Per la stessa ragione in occasione di un dibattito tenutosi il 26 febbraio 2015 presso la Commissione parlamentare LIBE del Parlamento europeo, a seguito di una richiesta della Europarlamentare Gardini, la delegazione della Commissione aveva affermato che anche l'afflusso di sfollati a seguito della crisi siriana avrebbe potuto essere gestito secondo le regole ordinarie (?!).

La posizione dell'esecutivo di Bruxelles cambiò ovviamente pochi mesi più tardi e la Commissione, su iniziativa del suo Presidente Juncker e con l'appoggio del Consiglio europeo, propose al Consiglio dell'Unione l'adozione, nel settembre 2015, di due misure di ricollocazione per alleviare la pressione su Grecia ed Italia degli sfollati a seguito della Crisi Siriana.<sup>5</sup>

Queste misure – le prime fondate sull'art.78.3 TFUE – perseguivano obiettivi analoghi a quelli regolati dalla Direttiva 2001/55/CE. Vennero rapidamente approvate, dopo consultazione del Parlamento, a maggioranza qualificata, con il voto contrario di

---

<sup>4</sup> Odysseus Network (2007), Study of the "Conformity checking of the transposition by Member States of the directive in the sector of asylum and immigration" done for DG JLS of the European Commission (Contract JLS/B4/2006/03).

<sup>5</sup> Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece and Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Romania in quanto prevedevano una ripartizione obbligatoria di quote di richiedenti asilo tra gli Stati membri.

Benché il Trattato non preveda una competenza esclusiva degli Stati membri in materia di protezione internazionale, com'è noto, Slovacchia e Ungheria impugnarono la Decisione di fronte alla Corte, offrendo a quest'ultima la possibilità di interpretare l'art.78.3 TFUE nel senso di ammettere in casi di emergenza e in via temporanea di sospendere o derogare a norme legislative vigenti (in quel caso il Regolamento di Dublino)<sup>6</sup>.

Alla luce di queste aperture da parte della Corte di Giustizia, la Commissione ha recentemente proposto di sostituire la Direttiva 2001/55/CE con un progetto di Regolamento su "[le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo](#)"<sup>7</sup>, fondato sull'art. 78.2 TFUE e attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo.

### *E ora, che fare?*

Vista la pressione attuale conseguente alla crisi afgana, ci si può però chiedere se le nuove proposte legislative in materia di crisi migratoria o di [reinsediamenti](#)<sup>8</sup> possano essere adottate in tempo utile dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Anche per questo, negli scorsi giorni, intervenendo davanti ad una commissione del Parlamento europeo, l'Alto Rappresentante Josep Borrell ha evocato la possibilità di attivare la "vecchia" direttiva 2001/55/CE, che già offre una procedura flessibile per fronteggiare in modo coordinato anche forme di evacuazione di masse di persone in situazione di pericolo.

Inoltre, tenendo presente la recente giurisprudenza della Corte di giustizia sulla portata dell'art 78.3 del TFUE, sarebbe auspicabile l'attivazione di corridoi umanitari europei attraverso una modifica temporanea dell'art. 25 del Regolamento Visti, così da consentire la presentazione di domande di visti umanitari anche nelle sedi diplomatiche dei paesi limitrofi all'Afghanistan.

In questo modo si potrebbe sperimentare una prima forma di visti umanitari europei, richiesta insistentemente dal Parlamento europeo alla fine della scorsa legislatura con una iniziativa legislativa a maggioranza assoluta dei membri come previsto dall'art. 225 del Trattato. All'epoca il vicepresidente della Commissione Timmermans aveva

---

<sup>6</sup> Cause riunite C-643/15, C-647/15, paragrafi 78-81.

<sup>7</sup> Vedi 2020/0277 (COD) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo.

<sup>8</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio.

giustificato il mancato recepimento della proposta del PE per ragioni di “opportunità politica”.

Data la drammaticità della situazione attuale, pare legittimo chiedersi se l'esecutivo di Bruxelles non debba tornare sui suoi passi e valutare l'attivazione, in via emergenziale e su base temporanea, di canali e visti umanitari europei, come a suo tempo proposto dal Parlamento europeo e come chiedono, oggi, a gran voce, una sessantina di deputati europei e svariate associazioni di giuristi, come [l'Unione forense per la tutela dei diritti umani](#) e l'[ASGI](#). Rispetto al 2019 la situazione è radicalmente cambiata e anche l'opinione pubblica sembra, al momento, favorevole a misure di solidarietà effettiva sotto l'egida dell'Unione europea.

Lo scorso anno, coraggiosamente la Commissione si è assunta l'onere di coordinare gli interventi anti-Covid, sebbene la base giuridica nei trattati non fosse evidente. Lo è invece nel caso della protezione temporanea, per la quale l'ostacolo non è giuridico, ma soltanto politico.

Il tema sarà con tutta probabilità sul tavolo del Parlamento europeo nei prossimi giorni. È ormai chiaro che la situazione ha diverse vie d'uscita possibili dal punto di vista giuridico. Ciò che ancora non sembra ancora aver preso forma è una chiara volontà politica da parte delle istituzioni UE, che pure si sono mostrate molto zelanti nella protezione delle frontiere. La crisi afgana offre la possibilità alla vecchia Europa di mostrare un volto diverso, benigno, attento ai suoi valori fondativi e alla geopolitica. La speranza è che anche questa occasione non vada sprecata.

**Per citare questo contributo:** E. DE CAPITANI, *La pretesa solidarietà europea a fronte della Crisi afgana: una ennesima occasione mancata ?*, ADiM Blog, Editoriale, agosto 2021.