

Politica dell'UE in materia di migrazione e asilo

- Essenziale per un mercato interno funzionante che preveda la «libera circolazione dei lavoratori» ed integrazione del diritto internazionale (**Convenzione ONU «di Ginevra»** sullo status dei rifugiati del 1951)...
- ...La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo, immigrazione e controllo delle frontiere si è affermata realmente con l'entrata in vigore del **Trattato di Amsterdam**, nel 1999.
- Tale trattato, oltre a dar più potere al Parlamento Europeo nei processi decisionali di tali politiche, ha istituito uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, con l'obiettivo di sviluppare politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, così come il coordinamento e la cooperazione tra le autorità di frontiera, doganali e di polizia.

Competenze UE sull'ingresso e il soggiorno negli Stati Membri di cittadini di Stati terzi («migranti»)

- Politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea (**art. 78 TFUE**)
- Politica comune dell'immigrazione (**art.79 TFUE**)

• NON si tratta di competenze esclusive

L'Unione Europea (UE) ha una **competenza condivisa** in materia di immigrazione e asilo. Questo significa che sia l'UE sia gli Stati membri possono legiferare e adottare atti vincolanti in queste aree.

Gli Stati Membri conservano la competenza a occuparsi delle regole di ingresso e soggiorno di migranti, purché compatibili con le regole UE (nella maggior parte dei casi adottate in codecisione col parlamento)

Politica comune dell'immigrazione e libertà di circolazione dei cittadini UE

Tradizionalmente le libertà di migrare verso l'Unione Europea a/o circolarvi liberamente hanno **matrice economica/lavorativa**...

...salvo, in particolare, per un'eccezione cruciale e tutt'ora motivo di frequenti litigi nazionali, interistituzionali e di fronte alla Corte di Giustizia (la **«direttiva relativa al ricongiungimento familiare»**)

Politica comune dell'immigrazione e libertà di circolazione dei cittadini UE

Per quanto riguarda le direttive aventi **matrice economica/lavorativa** il diritto UE stabilisce:

- libertà di circolazione e residenza in un altro Stato Membro per i cittadini UE e i loro familiari (anche qualora siano questi cittadini stranieri) per più di tre mesi fintantoché non diventino «un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro», **direttiva 2004/38/CE** e
- visti per alcuni tipi di lavoratori migranti...

Politica comune dell'immigrazione UE

Per quanto riguarda i visti per alcuni tipi di **lavoratori migranti**, riassumendo all'osso i principali strumenti:

- Direttiva sulla **Carta Blu UE** (Direttiva 2021/1883): Stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno per cittadini di paesi terzi altamente qualificati che desiderano lavorare nell'UE
- Direttiva sugli **Studenti e i Ricercatori** (Direttiva 2016/801/UE): stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno per cittadini di paesi terzi a fini di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio o collocamento alla pari.
- Direttiva sui **Lavoratori Stagionali** (Direttiva 2014/36/UE): definisce le norme per l'ingresso e il soggiorno di lavoratori stagionali da paesi terzi, proteggendo i diritti di questi lavoratori in settori a breve termine come l'agricoltura

Politica comune dell'immigrazione UE

Ma la direttiva forse più importante, sia politicamente che per i diritti che conferisce e non avente **matrice economica/lavorativa** è:

La Direttiva relativa al **ricongiungimento familiare** (**Direttiva 2003/86/CE**): Disciplina il diritto dei cittadini di paesi terzi a ricongiungersi con i membri della loro famiglia legalmente residenti nell'UE. Questa direttiva **si applica anche ai rifugiati**.

Malgrado adottata oltre 20 anni fa e malgrado preveda una definizione di «famiglia» estremamente limitata (il coniuge + i figli minorenni) prevede un diritto che gli Stati hanno l'obbligo di riconoscere, senza poterlo interpretare in modo restrittivo: per tale motivo è sempre il primo o secondo visto più riconosciuto nell'UE e riguarda circa 30% di tutti i migranti che arrivano in Europa annualmente.

Politica comune dell'immigrazione UE

Dati i diritti che la direttiva relativa al **ricongiungimento familiare conferisce** il Consiglio dei Ministri (che rappresenta gli interessi degli Stati Membri) si oppone ad una sua revisione che potrebbe includere disposizioni più progressiste e, dunque, aumentare il numero di richieste annuali di ricongiungimento familiare. In effetti, a seguito dell'adozione di vari trattati dall'adozione di questa direttiva in 2003, quest'ultima sarebbe oggi modificata in codecisione col Parlamento e non servirebbe più l'unanimità al Consiglio.

Peraltro, visto il suo successo il Consiglio cerca di limitare il più possibile la definizione di «famiglia» in altri **strumenti del diritto d'asilo**. Questo è il principale motivo – secondo me – per cui il Regolamento Dublino non funziona. Perché?

Vedrete vedrete...

Protezione internazionale

La pietra miliare del diritto alla protezione internazionale su cui si basano gli strumenti di diritto europeo è la **Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951**, nata nel contesto del dopoguerra per affrontare le enormi crisi umanitarie e i flussi di rifugiati causati dalla Seconda Guerra Mondiale.

Fu adottata dalle Nazioni Unite e, ironicamente, in origine era focalizzata principalmente sulla **protezione dei rifugiati europei** che erano sfuggiti a persecuzioni o avevano perso la propria patria.

Il termine «**protezione internazionale**» include i due tipi di protezione riconosciuti dall'Unione Europea e esclude le protezioni «nazionali» conferite a piacere da ogni Stato Membro (per esempio l'Italia riconosce un terzo tipo, lo «status umanitario»)

Protezione internazionale

Il «Sistema Comune d'Asilo Europeo» comprende un gran numero di strumenti legislativi che rispondono alle seguenti domande:

CHI e COSA

Chi può ottenere protezione e a cosa ha diritto?

COME

Che procedure vanno seguite per ottenere tale protezione?

DOVE

In quale Stato Membro va seguita la procedura?

In quali condizioni di accoglienza?

«CHI» Tipi di protezione internazionale

Lo Status di rifugiato

- Ancoraggio: Convenzione di Ginevra 1951
 - Timore fondato di persecuzione nel Paese di origine [Ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un particolare gruppo sociale]
 - L'ordinamento dello Stato di origine e' attore o non è in grado di proteggere
 - Rischio individualizzato
 - Ci sono cause di esclusione (per es. gravi crimini internazionali come genocidio, crimini di guerra etc)

Protezione sussidiaria

- Invenzione UE, con radici nel diritto internazionale
- Chi non ha diritto allo status di rifugiato MA ha ragioni sostanziali di ritenere che, se rinvio nel Paese di origine/precedente residenza abituale sarebbe esposto a rischio reale di subire un
 - Danno grave
 - 1) Pena di morte
 - 2) Tortura
 - 3) Violenza indiscriminata (minaccia grave e individuale alla vita)
 - Anche qui cause di esclusione

«COISA»: Concetti chiave e principi

✓ Diritto di chiedere asilo =
Presuppone un obbligo dello Stato cui è richiesto l'asilo di accordarlo ove ricorrano i presupposti

✓ Diritto di soggiorno e di «protezione» dal momento della richiesta, fintantoché si attende la decisione

Una volta riconosciuto lo status di protezione internazionale, i principali diritti conferiti includono:

- il diritto al soggiorno,
- accesso al lavoro,
- istruzione,
- assistenza sanitaria,
- alloggio e integrazione sociale

«DOVE»: Il regolamento Dublino

Risponde alle domande:

- Quale Stato deve accordare l'asilo a un richiedente?
- A quale Stato deve chiedere l'asilo un interessato?
- Scongiurare rifugiati in orbita/asylum shopping
- il richiedente NON ha diritto a chiedere protezione a un certo SM. Se trovato nel SM sbagliato avviene «trasferimento Dublino»

LA GERARCHIA TRA I CRITERI:

- 1) Minori non accompagnati (presso familiari)
- 2) Familiari che già beneficino/abbiano chiesto protezione in uno SM
- 3) Permesso di soggiorno/visto per uno SM
- 4) Possesso di diplomi ottenuti in SM
- 5) Provenienza da uno Stato dove visto non e' necessario o transito in Aeroporto UE
- 6) Stato di primo arrivo (residuale)**

La crisi del Regolamento di Dublino

- Ampio numero di richiedenti asilo che entrano in UE in modo irregolare e senza documenti
- Data la **definizione limitata di «famiglia»** (coniuge + figli minorenni) ispirata alla sopracitata **direttiva sul ricongiungimento familiare** ha causato
- Applicazione massiccia del **criterio residuale = pressione sugli Stati con confine esterno all'UE**, sovraccarico dei sistemi di accoglienza etc. etc.
- Tale pressione ha messo in causa il principio di «mutua fiducia tra gli Stati membri» e causato l'applicazione di clausole in teoria «eccezionali»...

La crisi del Regolamento di Dublino

Clausole «eccezionali»: usate in situazioni in cui un SM non competente per la procedura di protezione internazionale decide comunque di prenderne responsabilità invece di trasferire il richiedente nello SM responsabile

- **Clausola umanitaria: per via delle qualità del richiedente protezione** (per ragioni sociali o culturali o perché possiede famiglia allargata nello SM non responsabile)
- **Clausola di sovranità: per via delle «qualità» dello SM responsabile**: se tale Stato accoglierebbe il richiedente in condizioni **disumane**, lo Stato non responsabile è obbligato a prenderne responsabilità (*è per questa clausola che, in 2015-2016, la Germania accettava automaticamente responsabilità di richiedenti arrivati in Grecia*)

Il nuovo «pacchetto asilo» adottato nel 2024

Criticato da oltre 50 ONG perché riduce i diritti previsti da ogni normativa in vigore: accoglienza, procedure, qualifiche, rimpatri...

In particolare il patto è volto a rendere le **procedure più snelle** a discapito della naturale complessità di una richiesta e di una normale procedura di protezione internazionale. Queste misure colpiscono in particolare persone provenienti **da Paesi o persino regioni** considerate sicure (*per intenderci, vi erano state discussioni interistituzionali per considerare Kabul una regione sicura nel 2016...*)

Il nuovo «pacchetto asilo» adottato nel 2024 - e Dublino?!

La **lunghezza** del testo del regolamento Dublino, rinominato «regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione UE» è triplicata e prevede procedure farraginose di **(poca) solidarietà** che richiedono un impegno e **diligenza amministrativa** che gli Stati Membri non hanno saputo dimostrare da quando è stato creato 35 anni fa. La gerarchia dei criteri resta quasi identica ai regolamenti precedenti.

Per numerosi esperti (De Bruycker, Thym, Hruschka, Maiani) è destinato a fallire anche questa volta.

Accordo Italia-Albania, accettabile per il diritto UE?

La Commissione commenta : «*non deve compromettere il sistema europeo comune di asilo o incidere negativamente sulle norme comuni dell'Ue*»

Negli ultimi anni il divario fra le spinte politica dei legislatori europei (Commissione e Consiglio dei Ministri in primis) e le sentenze della Corte di Giustizia rende difficile dire per certo se questo accordo rispetterà, nella pratica, il diritto UE (soprattutto viste le recenti riforme alle procedure «accelerate» e la spinta politica per un'applicazione del concetto di «regione o Stato sicuro»).

Se il legislatore europeo fa l'occhiolino all'Italia, è probabile che i giudici nazionali ed europei avranno molte cose da ridire sul patto:

Accordo Italia-Albania, criticità quanto alla procedura:

La procedura di protezione internazionale esige (già dalla Convenzione di Ginevra) **un'analisi nei meriti** di ogni richiesta e la Corte di Giustizia ha consolidato vari aspetti di questo diritto, anche per quanto riguarda il **diritto d'appello** e **l'effetto sospensivo** che questo ha rispetto ad un possibile rimpatrio.

Procedure accelerate e applicazione del concetto di «**regione o Stato di origine sicuro**» sono spesso contraddittorie a questi diritti, e giudici nazionali ed europei hanno ripetitivamente limitato l'applicazione di queste procedure.

Qualora il richiedente **faccia appello** (contro il rifiuto di protezione o per la sua condizione in detenzione), chi e dove si svolge questo appello?

Accordo Italia-Albania, criticità:

Peraltro, ogni richiedente deve essere **accolto** in condizioni dignitose (come visto con il Regolamento Dublino, uno stato può essere obbligato a gestire la procedura sul suo territorio se un altro Stato non può garantire condizioni dignitose), in questo caso, trattandosi in più di uno Stato terzo, non si può far valere il principio di «mutua fiducia» che normalmente vige fra Stati Membri

Inoltre, accoglienza e **detenzione** sono considerate diversamente nel diritto europeo: un richiedente protezione può essere detenuto solo in alcune condizioni e, tendenzialmente, per il minor tempo possibile: come applicare ciò a un centro isolato in uno Stato terzo?

Qualora all'individuo non sia stato riconosciuto uno status di protezione e riceve un ordine di rimpatrio, egli può comunque essere **detenuto** solo in condizioni previste dalla **direttiva rimpatri** (più severa e con condizioni meno stringenti che per i richiedenti protezione, ma comunque con vari diritti e tutele)

Accordo Italia-Albania, criticità:

Se il governo Meloni non guadagna nulla in durata delle procedure o condizioni di detenzione/accoglienza, almeno ci risparmia in **amministrazione e costi delle procedure?**

Improbabile: un interessantissimo caso attualmente in Corte di Giustizia analizzerà la responsabilità dell'agenzia Frontex nell'aver rimpatriato – su ordine delle autorità Greche – una famiglia in Turchia. Se la Corte a Giugno riconoscerà una responsabilità dell'agenzia creerà un precedente importante sulla responsabilità in materia di asilo e potrebbe rendere de facto impossibile per il Governo Meloni di far effettuare procedure e rimpatri da autorità non governative Italiane.

Visti gli elementi di cui sopra, qualora l'accordo voglia rispettare il diritto Europeo lo potrebbe essere a costi finanziari, amministrativi e procedurali esorbitanti... **con nessun vantaggio per il Governo Meloni e a discapito della libertà dei richiedenti del centro.**

