**Contesto internazionale, Europa e trattato di Dublino |** Prof. Paolo Bertoli

L’intervento ha a oggetto le politiche europee attinenti agli stranieri, compresi i minori.

È un tema di cui il diritto internazionale si occupa con norme, principalmente di carattere pattizio, che impongono agli Stati condotte tendenzialmente remissive, consistenti nell’astensione da determinate condotte, come ad esempio l’obbligo di non trattare gli stranieri in maniera discriminatoria. Sussiste anche una serie di obblighi positivi, che consistono principalmente nell’obbligo di protezione nei confronti dello straniero presente sul territorio. È un obbligo che si commisura alla tipologia di rischio a cui lo straniero è sottoposto. Il diritto internazionale, però, non va molto oltre. Non ci sono norme o principi che condizionino le politiche sugli stranieri, come ad esempio il controllo delle frontiere.

Questa materia, invece, è oggetto di una incisiva azione nell’ambito dell’Unione europea (UE). Gli Stati membri hanno trasferito un numeroso gruppo di competenze all’UE. Sono tre le principali aree di intervento dell’unione europea in questa materia:

1. Politica di immigrazione;
2. Politica attinente alla gestione delle frontiere esterne;
3. Politiche di asilo.

**1. Politica di immigrazione**

Rispetto alla politica di immigrazione vi sono, anzitutto, norme generali (artt. 79 e 80 TFUE). L’art. 79, in particolare, dispone che l’UE sviluppa una politica comune dell’immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l’equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell’immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. A questo fine il trattato attribuisce alle Istituzioni europee una serie di competenze. Si tratta di una serie di norme programmatiche, che trovano poi effettiva attuazione in atti di diritto derivato, cioè strumenti che le Istituzioni europee possono adottare per esercitare le competenze dell’UE.

Le principali aree di competenza dell’Unione europea in materia di politica di immigrazione sono quattro:

* + Migrazione legale: l’UE ha competenza per definire le condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell’Unione, anche nei fini di consentire loro il ricongiungimento familiare (l’UE, infatti, attribuisce ai cittadini dei Paesi terzi che soggiornino regolarmente nel territorio dell’Unione il diritto al ricongiungimento familiare con determinati parenti). Gli Stati membri, di converso, mantengono la facoltà di stabilire quali sono i volumi di ammissione di soggetti terzi;
  + Integrazione: l’Unione europea ha competenza a fornire incentivi e sostegno a misure adottate dagli stati membri per promuovere l’integrazione. Tuttavia, non c’è una normativa europea uniforme, ma l’UE opera esclusivamente con azioni di sostegno, che rafforzano misure prese principalmente a livello di Stati membri;
  + Lotta all’immigrazione clandestina: l’UE ha competenza per prevenire e ridurre l’immigrazione irregolare, anche mediante la definizione di politiche di rimpatrio;
  + Accordi di riammissione: l’UE ha competenza a stipulare con Paesi terzi accordi di riammissione che disciplinino la riammissione nel paese d’origine di cittadini di Paesi terzi che entrino nell’UE ma non soddisfino le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in questi Paesi.

C’è poi una serie di strumenti a cui si fa un rapido cenno.

Riguardo, in particolare, i temi della *migrazione legale*, si ricordano: a) la direttiva n. 2009/50, che disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi e introduce quella che viene definita una “carta blu”, cioè una procedura accelerata per il rilascio di permessi di soggiorno e lavoro per i lavoratori di paesi terzi che possono ricoprire impieghi altamente qualificati; b) la direttiva n. 2011/98 sul permesso unico di soggiorno, che definisce la procedura comune per i cittadini di Paesi terzi che presentano la domanda di lavoro e di soggiorno in uno Stato membro e definisce un insieme di diritti di cui gli immigrati regolari godono; c) la direttiva n. 2014/36, che disciplina le condizioni di ingresso e di soggiorno per i lavoratori stagionali; d) la direttiva n. 2014/66 che riguarda le condizioni di ingresso e soggiorno nell’ambito di trasferimenti infra-societari; e) la direttiva n. 2016/81 che riguarda le condizioni di ingresso e di soggiorno per motivi di ricerca, studio e volontariato. Le discipline contenute nelle direttive menzionate sono diverse a seconda delle finalità dell’ingresso e del soggiorno.

In materia *immigrazione regolare* invece, vi sono i seguenti strumenti: a) la direttiva n. 2002/90, che introduce una definizione comune di alcuni reati connessi all’immigrazione irregolare, come il reato di favoreggiamento di ingresso, transito e soggiorno illegali; b) la direttiva n. 2008/215, che regola le procedure comuni che si applicano al rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare.

**2. Politica attinente alla gestione delle frontiere esterne**

In Unione europea c’è un trattato del 1985 che attua una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri: alcuni Stati hanno deciso che le proprie frontiere sono attraversabili tendenzialmente senza controlli. Non sono partecipi tutti gli stati membri. Va evidenziato che un’area senza controlli alle frontiere interne richiede una politica comune del controllo delle frontiere esterne. La politica della gestione delle frontiere esterne si fonda su una serie di principi:

1. Codice frontiere Schengen: uno strumento che stabilisce norme attinenti l’attraversamento delle frontiere esterne, oltre che le condizioni per la reintroduzione temporanea di controlli alle frontiere interne;
2. Compensazione monetaria tra gli stati membri: non tutti gli Stati membri hanno frontiere esterne e gli Stati che le hanno affrontano dei costi maggiori per sostenere la politica di assenza di controlli alle frontiere interne. Pertanto, è previsto un meccanismo di ripartizione che si chiama Fondo sicurezza interna, in base al quale ci sono dei trasferimenti di denaro per gli Stati che hanno frontiere esterne e sui quali ricadono principalmente i costi di attuazione di tale politica;
3. Misure che riguardano la creazione di banche dati centralizzate, finalizzate alla gestione delle migrazioni e delle frontiere: SIS (sistema informazione Schengen), VIS (sistema informazione visti), EURODAC (banca dati utile per confrontare le impronte digitali dei richiedenti asilo per assicurare la corretta applicazione delle norme europee sull’asilo)
4. Misure chiamate, nel gergo del diritto europeo, “pacchetto dei facilitatori”, che consentono di sanzionare ingressi, transiti e soggiorni non autorizzati;
5. Misure di cooperazione tra forze di polizia e guardia costiera.

**3. Politica di asilo**

Anche la politica di asilo ha base giuridica nei trattati. In particolare, l’art. 67 TFUE stabilisce che la politica di asilo è fondata su due fondamentali principi:

1. Principio di solidarietà fra gli stati membri;
2. Equità nei confronti dei cittadini extraeuropei.

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE) contiene una norma in materia di diritto di asilo. Si tratta dell’art. 18, ai sensi del quale: *“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, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea”*.

Il tema principale, nell’ambito della politica di asilo, riguarda il regolamento di Dublino (n. 604/2013). Il Regolamento stabilisce criteri e meccanismi inerenti allo Stato membro competente all’esame delle domande di protezione internazionale. I migranti che entrano nel territorio UE presentano una domanda di protezione internazionale, con cui chiedono di potersi stabilire permanentemente o temporaneamente in Unione europea, perché sono sottoposti nel paese di origine a rischi per la loro incolumità. Il principio fondamentale dell’attuale sistema, stabilito nel Regolamento di Dublino, è quello per cui un solo Stato membro è competente a conoscere delle domande di protezione. Una volta accolta la domanda, il soggetto è autorizzato a risiedere in tutto il territorio dell’UE. Il problema è che, in pendenza della decisione sulla domanda, occorre stabilire dove queste persone possono rimanere. Lo Stato competente a decidere sulla domanda, di fatto, è anche quello che deve farsi carico di ospitare queste persone, in pendenza della procedura. Va rilevato, inoltre, che la stessa gestione delle procedure è particolarmente onerosa perché richiede il coinvolgimento di parte dell’apparato amministrativo e giurisdizionale dello Stato. I principi che dovrebbero informare la disciplina sono quelli, indicati sopra, della solidarietà tra Stati membri e quello della giustizia nei confronti dello straniero.

Il Regolamento stabilisce una serie di norme per individuare lo stato competente. Queste norme si basano su un insieme di criteri, posi in via gerarchica. Il primo criterio è stabilito all’art. 8 (minori): se il richiedente è un minore non accompagnato è competente lo Stato membro in cui si trova legalmente un suo familiare; se il richiedente è un minore coniugato è competente lo Stato in cui si trova legalmente il coniuge. Il secondo criterio gerarchicamente subordinato riguarda i familiari beneficiari di protezione internazionale: se c’è un familiare del richiedente legalmente soggiornante in un altro Stato membro, è quello Stato competente (criterio del ricongiungimento familiare). Ci sono altri criteri, ma questi sono i principali.

Il problema è che i criteri sopra indicati sono di difficile applicazione perché riguardano casi rari: non è frequente che ci sia un familiare già legalmente soggiornante in uno Stato membro. Il problema principale deriva dall’art. 13, che prevede che quando sia accertato che il richiedente ha varcato illegalmente la frontiera di Stato membro, lo Stato in questione è competente per l’esame della domanda (criterio dello stato di primo ingresso). Si ha così un *vulnus* al principio della solidarietà fra Stati membri perché si penalizzano gli stati di primo ingresso, come l’Italia o la Grecia. Sembrerebbe preferibile un criterio di allocazione ‘per quote’ dei migranti che entrano irregolarmente. Non questo risultato solo pare iniquo nei rapporti tra Stati membri, ma è ritenuto ingiusto nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, che non hanno la possibilità di rivolgersi allo stato in cui ritengono di voler soggiornare. C’è un dibattito a livello europeo per la modifica del Regolamento.

È importante sottolineare, da ultimo, che il diritto europeo regola le condizioni di ingresso, ma non incide sull’effettività di alcuni obblighi internazionali sussistenti in base al diritto internazionale del mare, che impongono a tutti gli Stati che abbiano la possibilità di salvare vite umane in mare di farlo. Infatti, c’è una regola del diritto internazionale del mare che impone, senza eccezioni, di salvare tutte le vite umane che siano in pericolo in mare. Il tema della gestione dei flussi migratori è un tema di diritto europeo, ma ciò attiene al “dopo” ed opera su un piano diverso dai salvataggi in mare, che sono retti dal diritto internazionale. È importante non confondere questi due aspetti.