

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in

Scienze del Governo e Politiche Pubbliche



LE POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI  
IMMIGRAZIONE E ASILO: EVOLUZIONE,  
CONFRONTO E DOVE INTERVENIRE.

*Relatrice:*

Prof. ssa COSTANZA MARGIOTTA BROGLIO MASSUCCI

*Laureanda:*

ELENA PERRONE

matricola N.

2055676

A.A. 2023/2024



## Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>I. L’Evoluzione della politica migratoria europea</b> .....	<b>6</b>
1. Dai trattati di Roma all’Atto Unico Europeo .....	7
2. Gli accordi di Schengen .....	10
3. Immigrazione e asilo nel Trattato di Maastricht .....	12
4. Le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam .....	14
5. La comunitarizzazione delle politiche migratorie avviata al Vertice di Tampere del 1999 .....	17
6. Verso Lisbona: i programmi adottati negli anni .....	20
7. Il sistema di Dublino .....	26
8. Competenze UE in materia di migrazione e asilo.....	32
Il diritto primario dell’UE .....	32
I principali strumenti che disciplinano il settore .....	33
9. Il Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo .....	37
<b>II. Politiche migratorie a confronto: Italia e Germania</b> .....	<b>40</b>
1. La normativa italiana .....	40
Il regime di protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie .....	49
2. La normativa tedesca .....	51
Skilled Workers Immigration Act.....	65
3. Cosa risulta dal confronto .....	67
4. I numeri dell’immigrazione in UE, focus su Italia e Germania .....	71
<b>III. Proposte per una politica migratoria più umanitaria</b> .....	<b>78</b>
1. Sette postulati etici per la politica migratoria .....	79
2. Demografia.....	83
3. Vie complementari .....	87
4. Le innovazioni possibili .....	90
<b>Conclusioni</b> .....	<b>95</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>97</b>

## Introduzione

L'immigrazione si colloca in un contesto internazionale caratterizzato da squilibri economici, sociali e politici in continua progressione che accomunano sia i paesi ricchi che quelli poveri.

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni, ha stimato, nel "World Migration Report 2022", che i migranti, cioè le persone che vivono in un paese diverso da quello di nascita, siano 281 milioni, il 3,60 % della popolazione mondiale. Il numero stimato di migranti internazionali ha continuato a crescere negli ultimi cinquant'anni: 128 milioni in più rispetto al 1990 e oltre tre volte rispetto al numero stimato nel 1970. Dall'inizio del XXI secolo, in particolare, il sistema migratorio europeo si è consolidato, caratterizzato da una forte coesione economica e da una normativa sempre più centralizzata, ha attratto ingenti flussi di migranti: nel 2021, 2,3 milioni di immigrati sono arrivati nell'UE da paesi extra-UE (IOM, 2022).

L'immigrazione è una questione di grande rilevanza politica che scatena ovunque, sia a livello internazionale che nei paesi coinvolti - come paesi di arrivo e di partenza -, discussioni e attriti. Per le società dell'Europa occidentale, è un fenomeno con cui è necessario convivere, in quanto è in continua crescita da decenni indipendentemente dalla volontà dei responsabili politici. Le politiche in tema di migrazione sono, oggi più che mai, imprescindibili per i paesi e sono politiche pubbliche, richiedono una gestione articolata e sapiente poiché, come scrive G. Sacco, devono conciliare «esigenze umanitarie di accoglienza, esigenze economiche di utilizzazione produttiva, esigenze amministrative di ordine pubblico, esigenze politiche di rispetto dei diritti fondamentali» (Deleo, 2007).

Distinguiamo: le politiche di immigrazione o migratorie che puntano a gestire e controllare i flussi in entrata e in uscita, in modo da bilanciare le immigrazioni con le necessità della rete produttiva interna e le politiche per gli immigrati che si occupano dell'aspetto dell'integrazione degli immigrati nelle comunità, favorendo agli stessi pari opportunità di accesso ai servizi e la partecipazione sociale, politica e civile (Ambrosini, 2005). Le politiche migratorie, nella specifica accezione legislativa, riguardano il potere dei governi nazionali di decidere unilateralmente chi può essere ammesso a risiedere e lavorare sul proprio territorio, per quanto tempo e a seconda di specifiche qualità desiderate e nelle quantità desiderate (Zanfrini, 2004).

L'intervento pubblico in materia di migrazione e asilo risulta essere imprescindibile e per essere efficace deve essere unitario.

L'attribuzione della competenza in capo alle Istituzioni dell'Unione in materia di immigrazione e asilo con il Trattato di Maastricht, nel 1992, ha rappresentato una rottura significativa con il passato, data la storica retrosia degli Stati ad accettare limitazioni della propria sovranità in una materia tradizionalmente considerata prerogativa degli Stati. La competenza dell'Unione in materia di immigrazione e asilo è, peraltro molto ampia; include le misure sui visti, sul controllo delle frontiere, sulle condizioni di immigrazione, soggiorno, allontanamento e sulla concessione dello status di protezione internazionale. Ad oggi, dalle dichiarazioni di intenti del Parlamento Europeo, si desume la necessità di costruire «una politica migratoria europea lungimirante e globale, fondata sulla solidarietà» (Sandu, 2023); la politica in materia di immigrazione «punta a stabilire un approccio equilibrato per affrontare l'immigrazione sia regolare che irregolare». Nella nota tematica del Parlamento europeo dedicata ad asilo e immigrazione si legge: «L'obiettivo della politica dell'UE in materia di asilo è offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale in uno degli Stati membri e garantire il rispetto del principio di non respingimento. A tal fine, l'Unione sta cercando di sviluppare un sistema europeo comune di asilo». Il programma normativo in queste materie, tuttavia, si è sviluppato in relazione a priorità come la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale che hanno influenzato il contenuto di tutte le misure in materia di immigrazione e asilo. Il risultato è stata una politica che negli anni, ed in particolare dopo la crisi dei rifugiati del 2015, ha assunto i caratteri dell'emergenza e dell'eccezionalità, che spesso si è dimostrata inefficace ed incapace di affrontare il fenomeno strutturale dell'immigrazione.

Il primo capitolo del presente lavoro indaga le politiche europee in materia di immigrazione e asilo che si sono susseguite negli anni e, in particolare dalla firma del Trattato di Maastricht del 1992, il sistema di Dublino e le attuali leggi comunitarie in materia di immigrazione e asilo. È stata raggiunta l'effettiva armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri sancita con il Trattato di Amsterdam?

Il secondo capitolo espone un focus sull'applicazione delle leggi in materia di immigrazione e asilo in due Stati Ue: Italia e Germania; dal loro confronto si evince in

che misura e con quali effetti le politiche europee sono state eseguite nei due diversi contesti nazionali.

Il terzo capitolo, infine, evidenzia i punti sui quali è necessario intervenire nell'ottica di un futuro più luminoso, nel quale si smetterà di costruire muri, si riapriranno i canali regolari per l'immigrazione e si completerà il processo di metamorfosi dell'immigrazione che Ferruccio Pastore ha innovativamente definito "Migramorfosi".

## **I. L'Evoluzione della politica migratoria europea**

L'Unione europea ha compiuto diversi tentativi di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione e asilo, ma ad oggi ha soltanto stabilito standard di trattamento uniformi per gli immigrati, lasciando le decisioni finali alle singole volontà statali. Sebbene già dal 1948, con l'approvazione della Dichiarazione Universale dei diritti umani da parte dell'Assemblea dell'Onu, e, successivamente con il Trattato di Ginevra del 1951, i paesi aderenti (tra cui tutti quelli firmatari dei Trattati sulle Comunità Europee) si erano impegnati a rispettare il principio del non respingimento e ad assicurare protezione ed assistenza ai rifugiati, è possibile affermare che soltanto con il trattato di Maastricht, del 1992, la politica di asilo viene introdotta per la prima volta nel quadro istituzionale dell'Unione Europea. Il Trattato di Amsterdam del 1999 conferisce all'UE la capacità di emanare leggi in materia di asilo attraverso la procedura di codecisione della durata di cinque anni; infine, durante il Vertice di Tampere vengono adottate misure minime per i richiedenti asilo e viene uniformato lo status per coloro che hanno ottenuto l'asilo in uno degli Stati membri.

Il Sistema europeo comune di asilo (CEAS), nel periodo 1999-2004, ha preso il posto della convenzione di Dublino del 1990, disciplinando un sistema per determinare lo Stato competente nel trattare la richiesta di asilo di un cittadino di un paese terzo o apolide. In seguito, grazie all'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009, durante il periodo 2010-2014, le definizioni di misure minime si evolvono in procedure uniformi, assistiamo, infatti, all'istituzione di uno status uniforme per l'asilo, la protezione sussidiaria e temporanea, nonché criteri e meccanismi standardizzati per determinare quale Stato membro sia competente nell'esaminare una domanda di asilo. Infine, sono state stabilite norme riguardanti le condizioni di accoglienza.

L'attuazione di queste procedure comuni, adottate dal luglio del 2015, periodo che coincide, tra l'altro, con l'apice della crisi migratoria, è avvenuta gradualmente. La Commissione, poi, considerando l'aumento della pressione migratoria nel 2014, ha presentato l'Agenda europea sulla migrazione (2015), che stabilisce diverse misure per affrontare la pressione migratoria in collaborazione con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (precedentemente nota come FRONTEX) e l'Agenzia europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol). Il suddetto sistema partecipa all'esecuzione delle procedure di ricollocazione per i richiedenti asilo e alla preservazione del principio di solidarietà, come sancito nell'articolo 80 del Trattato sul

Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Nel corso del 2020, la Commissione ha presentato la proposta per il Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo, con l'obiettivo di riformare il Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS) e di trovare un equilibrio tra le responsabilità e la solidarietà degli Stati (Cavagnuolo, 2023).

## 1. Dai trattati di Roma all'Atto Unico Europeo

La questione delle migrazioni, sia regolari che clandestine, inizia ad essere esaminata dal livello europeo dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando è in nuce il progetto della Comunità Europea (CE) e le migrazioni sono percepite come una minaccia dall'opinione pubblica dominante. Nel 1957, il Trattato di Roma istituisce la Comunità Europea che, come le altre comunità (CECA ed EURATOM) viene pensata come un'organizzazione internazionale il cui ambito di intervento è, principalmente, quello economico. L'obiettivo primario della CE, infatti, è riportare stabilità e sviluppo economico nel territorio europeo attraverso la realizzazione di un "mercato comune", ossia uno spazio geografico e giuridico nel quale tra gli Stati membri siano eliminati «gli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali» (art.3 c, CEE). Viene sancito, quindi, uno dei principi costitutivi della Comunità Europea: quello della libera circolazione dei fattori di produzione. Nel trattato originario, manca, tuttavia l'affermazione di una competenza formale in capo agli organi della Comunità, in materia di politiche migratorie; la questione viene trattata solo implicitamente per ciò che riguarda la libera circolazione dei lavoratori nel mercato interno, mentre, per quanto riguarda le regole sull'ingresso, l'insediamento e l'accesso al lavoro dei cittadini extracomunitari, inclusi i diritti politici e sociali associati, la competenza esclusiva è detenuta integralmente dagli Stati membri (Deleo, 2007). Nello scenario presentato la condizione giuridica dell'immigrato cambia da Stato a Stato e quindi la libera circolazione si rivela essere l'ambito più complicato da disciplinare. Il Trattato, già di per sé, fa dei riferimenti contrastanti nei confronti dei "Cittadini Membri" che godono del diritto di stabilimento ex art. 52 CEE e di libera circolazione ex art. 48. I cittadini di Paesi Terzi<sup>1</sup>, tuttavia, possono beneficiare, secondo il Trattato, di alcuni profili del mercato comune, come la libera circolazione di merci e servizi. Il vuoto di disciplina è

---

<sup>1</sup> Per cittadini di Paesi Terzi si intendono i migranti provenienti da paesi esterni all'Unione (allora Comunità) e che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro. Fanno parte di questo gruppo sia i nati in un paese non dell'Unione, sia i nati nell'Unione che però non hanno la cittadinanza di uno Stato membro.



dovuto soprattutto alle condizioni storico-sociali in cui viene redatto il Trattato: la manodopera autoctona presente in ciascun Stato era sufficiente per soddisfare la domanda del mercato. La Comunità inizia ad interrogarsi sulla disciplina migratoria soltanto dagli anni Settanta in poi, quando la pressione migratoria aumenta e le condizioni di lavoro, nonché di vita, della manodopera immigrata, devono necessariamente essere migliorate (art. 118 CEE) (Cavagnuolo, 2023). Tra il 1973 e il 1974, la Germania, seguita dalla Francia e da alcuni Stati minori ordinano un arresto quasi assoluto ai nuovi ingressi di lavoratori extracomunitari, ma, lungi dal fermare i flussi migratori, questi stop ne modificarono solo le caratteristiche e l'andamento. La pressione migratoria proveniente dal Nord Africa, per la maggior parte, si diresse verso Stati che sembravano avere ordinamenti più concessivi, come ad esempio l'Italia, mentre nei «vecchi Paesi di immigrazione», i flussi migratori sfruttarono alcuni spiragli dei sistemi giuridici di tradizione liberale causando il boom dei ricongiungimenti familiari e delle domande di asilo. Gli ingressi clandestini e i soggiorni irregolari subirono, anch'essi, una crescita progressiva (Magazzino, 2020).

Con il passare del tempo, si sviluppa l'idea che la completa realizzazione della libertà di circolazione possa essere conseguita solo eliminando l'ostacolo fisico rappresentato dalle frontiere interne. Questa presa di coscienza porta alla firma dell'Atto Unico Europeo.

Il 1° luglio 1987 entra in vigore l'Atto Unico Europeo e segna una svolta nella cooperazione intergovernativa, che fino ad allora non era stata operata in modo trasparente sia per i cittadini che per le istituzioni comunitarie. Il nuovo articolo 8A del trattato CE definisce la libera circolazione delle persone come una delle quattro componenti del mercato interno e trasferisce esplicitamente questo settore alla competenza della Comunità (Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2001).

L'AUE sostituisce al concetto di "mercato comune" quello di "mercato interno": «uno spazio senza frontiere interne, nel quale sia assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» da realizzare entro la fine del 1992 (art. 8 A Trattato CE).

La sostanziale differenza del mercato interno, rispetto al mercato comune, sta nella previsione della libera circolazione dei cittadini comunitari, i quali vengono esentati dai controlli alle frontiere, indipendentemente dalle esigenze lavorative. L'articolo 13 del

trattato sancisce, infatti, che «Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone dei servizi e dei capitali, secondo le disposizioni del presente trattato»; mentre la *Dichiarazione generale relativa agli articoli da 13 19 dell'Atto unico europeo* chiarisce: «Nulla in queste disposizioni pregiudica il diritto degli Stati Membri di adottare misure che essi ritengano necessarie in materia di controllo dell'immigrazione da Paesi Terzi, nonché in materia di lotta contro il terrorismo, la criminalità, il traffico di stupefacenti e il traffico delle opere d'arte e delle antichità». La *Dichiarazione politica dei governi degli Stati membri relativa alla libera circolazione delle persone* spiega, inoltre, che: «Per promuovere la libera circolazione delle persone gli Stati membri cooperano, senza pregiudizio delle competenze della Comunità, in particolare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini di Paesi Terzi. Essi cooperano anche per quanto riguarda la lotta contro il terrorismo, la criminalità, gli stupefacenti e il traffico delle opere d'arte e delle antichità».

Dai suddetti articoli e dichiarazioni si evince che l'AUE limita, invero, la circolazione dei cittadini extracomunitari, piuttosto che facilitarla, e che la Comunità può prendere provvedimenti soltanto sull'ingresso; il diritto di soggiorno e accesso è riservato soltanto ai cittadini membri e, anche in questo caso, non tutti gli Stati Membri riescono a trovare un accordo sulle politiche da impiegare (Cavagnuolo, 2023).

La libera circolazione dei cittadini comunitari, senza controlli alle frontiere, indipendentemente dalle esigenze di lavoro, costituisce, tuttavia, un'importante novità rispetto al mercato comune e porta con sé l'esigenza di garantire la sicurezza dei cittadini ed efficaci controlli ai confini esterni. Per sopperire al deficit di sicurezza europea risultano necessarie due azioni: rafforzare i controlli alle frontiere esterne ed intensificare la cooperazione giudiziaria e di polizia all'interno dello spazio europeo. L'Atto Unico Europeo non disciplina una vera e propria competenza comunitaria in materia di *spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, gli strumenti utilizzati dagli Stati, per la risoluzione dei problemi derivanti dall'abolizione delle frontiere interne, rimangono quelli del metodo intergovernativo tradizionale: convenzioni, risoluzioni, conclusioni e raccomandazioni (Deleo, 2007).

## 2. Gli accordi di Schengen

I diversi tentativi di coordinamento comune delle politiche si sono rivelati deboli, a causa della resistenza degli Stati alla cessione della propria sovranità alla Comunità. Alcuni Stati decidono quindi di adottare strumenti giuridici più vincolanti dei precedenti. Il 14 giugno 1985, Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, in un foro di cooperazione intergovernativa, firmano l'Accordo di Schengen per istituire lo *Spazio Schengen* nel quale, entro il 1° gennaio 1990, dovranno essere eliminati i «controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne». Da subito emerge l'urgente esigenza di conciliare la libertà di movimento delle persone e delle merci con il mantenimento della sicurezza dei cittadini. Di conseguenza, vengono identificati meccanismi volti a migliorare il coordinamento tra forze di polizia, servizi doganali e istituzioni giudiziarie, al fine di intensificare gli sforzi nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Il 1990, tuttavia, non è segnato dalla definitiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne, ma dalla firma della *Convenzione di applicazione degli Accordi di Schengen*. La Convenzione sancisce, da un lato, che «i confini esterni dello spazio Schengen» possono essere attraversati soltanto «ai valichi di frontiera e durante le ore stabilite», dall'altro rimuove del tutto i controlli alle frontiere interne, le quali possono essere attraversate in qualsiasi luogo e momento da chiunque e nessuno sarà sottoposto ad alcun tipo di controllo. All'interno della Comunità europea viene istituita, quindi, un'area di libera circolazione, che si qualifica come un'area di «cooperazione rafforzata», nella quale: ogni cittadino di una delle parti contraenti, o "straniero", proveniente da località interna allo spazio Schengen, ha il diritto di attraversare una frontiera interna in qualsiasi luogo senza essere sottoposto a controlli; d'altra parte, uno "straniero" proveniente dal di fuori dello spazio Schengen è soggetto, alla frontiera, a tutti i controlli richiesti dalla convenzione di Schengen e dalla legislazione nazionale dello Stato di ingresso. Per quanto riguarda un "non straniero" che entra nello Spazio Schengen da località al di fuori di esso, è soggetto solo al controllo di cittadinanza.

Le norme comuni stabilite nel patto hanno portato, negli anni, ad una prima vera politica europea in materia di immigrazione e asilo che prevede l'abbattimento delle frontiere interne, l'istituzione di un'unica frontiera esterna e l'idea di coordinare anche visti ed asilo. Per dar maggior contenuto e forza al "mercato interno" gli accordi di Schengen introducono:

- l'armonizzazione del regime dei visti, che avviene attraverso: l'istituzione di un elenco condiviso dei paesi terzi, i cui cittadini sono soggetti al regime del visto di ingresso (articolo 9); l'introduzione di un visto uniforme (Vsu) con una validità massima di 90 giorni, che consente l'accesso ai territori di tutti i paesi aderenti. I destinatari di tale visto sono gli stranieri in possesso di un passaporto valido o di un documento equivalente, con risorse finanziarie adeguate al periodo di permanenza e il ritorno nel proprio paese. I visti devono essere rilasciati dallo Stato principale di destinazione o dallo Stato di primo ingresso. Per soggiorni che superano i tre mesi, gli Stati partecipanti all'accordo conservano la propria sovranità.
- Viene realizzato il SIS - "Sistema di Informazione Schengen" (Titolo IV): un archivio informatizzato che raccoglie tutti i dati e le informazioni sulle persone che attraversano i confini. Il SIS si pone come punto cruciale del Sistema Schengen in quanto rappresenta sia la principale alternativa ai controlli alle frontiere interne svolti in precedenza dalle autorità nazionali, che l'unico apparato in grado di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico di tutte le parti contraenti. Le banche dati SIS, infatti, possono contenere segnalazioni per diversi fini: persone ricercate su cui pendono procedimenti giudiziari in corso (per esempio l'arresto o la richiesta di comparizione davanti all'autorità giudiziaria per rendere una testimonianza), persone coinvolte nella criminalità organizzata o nel traffico di armi e stupefacenti, persone straniere segnalate "a scopo di non ammissione";
- Gli articoli 28 e ss. della convenzione disciplinano la responsabilità per il trattamento delle richieste di asilo. Relativamente ai criteri fissati dalla Convenzione, per ciascuna richiesta di asilo presentata nel territorio Schengen viene individuata una sola parte contraente competente per l'esame, la cui delibera avrà effetti quasi del tutto automatici per tutte le altre parti: se positiva permette al richiedente di muoversi liberamente in tutta l'area comune; se la decisione dovesse avere esito negativo non sarà possibile, per il richiedente, presentare una nuova domanda ad un altro Stato. La parte contraente tenuta ad esaminare la domanda è responsabile dell'allontanamento dello straniero del quale non sia stata accettata la richiesta. Al fine di assicurare il corretto funzionamento del sistema, che opera anche in assenza di una reale

armonizzazione delle legislazioni e delle procedure nazionali in materia di diritto di asilo, gli articoli 37 e 38 della Convenzione stabiliscono che le parti coinvolte debbano condividere reciprocamente informazioni. Ciò include dati sulle statistiche e sull'andamento dei flussi dei richiedenti asilo, nonché informazioni riguardanti l'identità, i movimenti e eventuali domande precedentemente presentate dai singoli richiedenti. (Deleo, 2007).

Dal 1990 al 1996 lo Spazio Schengen si è progressivamente esteso a quasi tutti gli Stati Membri, esclusi Regno Unito e Irlanda. L'Accordo di Schengen, insieme alla Convenzione di applicazione, dichiara gli obiettivi da raggiungere per portare a compimento il principio di libera circolazione delle persone all'interno dei paesi aderenti, contiene disposizioni inerenti alle procedure e agli strumenti di controllo, non entra nel merito delle legislazioni nazionali, modificandole, eccezione fatta per alcune misure di carattere amministrativo per la riduzione dei controlli alle frontiere interne (Magazzino, 2020), ma l'art.134 della Convenzione chiarisce che nei rapporti tra diritto comunitario e leggi interne, debba essere il primo a prevalere, a condizione che si rispettino gli accordi sovranazionali relativi, ad esempio, ai rifugiati. Sostanzialmente, gli Accordi impongono ai paesi aderenti un adeguamento legislativo alle disposizioni Schengen che comporti modifiche e omogeneizzazione delle prassi. Gli sconvolgimenti geopolitici degli anni 80 e 90 come: il crollo dell'Unione Sovietica, i conflitti armati in Jugoslavia e l'instabilità politica dei Paesi dell'est Europa hanno causato forti ondate migratorie verso l'Europa centrale ed hanno spinto i Paesi membri ad implementare una politica migratoria comunitaria. Solo con l'adozione del trattato di Maastricht nel 1992 si avrà una prima risposta a questa necessità, in quanto la politica di immigrazione e asilo verrà inserita tra le questioni di interesse comune (Cavagnuolo, 2023).

### 3. Immigrazione e asilo nel Trattato di Maastricht

Il *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), viene adottato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ed entra in vigore il 1° novembre 1993. La nuova Unione fonda i suoi valori sul «rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani» (art. 2 TUE). L'Unione Europea, infatti, contribuisce «alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale» ed è vincolata al rispetto della Carta dei diritti fondamentali, alla Convenzione relativa allo

statuto dei rifugiati di Ginevra e al Principio del non respingimento sancito da quest'ultima all'articolo 33 (Ferri, 2019). Il Trattato sancisce i tre pilastri sui quali si erge il quadro istituzionale comunitario: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI). La questione migratoria viene inserita nel Titolo VI (artt. K.1 - K.9 TUE) del "Terzo Pilastro" (GAI), il quale contiene norme riguardo la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione, da realizzare attraverso la cooperazione tra gli Stati. Durante il Consiglio di Maastricht, si affronta il tema della competenza comunitaria riguardante l'immigrazione, il diritto di asilo, la cooperazione giudiziaria e di polizia. Si decide di affidare tali questioni alla logica intergovernativa, fondata sul principio dell'unanimità per l'adozione di qualsiasi tipo di provvedimento (Deleo, 2007). «Il Trattato di Maastricht, quindi, mantiene ferma la dimensione intergovernativa della collaborazione tra gli Stati membri in tali materie, ma nello stesso tempo la colloca dentro la nuova architettura istituzionale dell'Unione europea, nella linea del progressivo superamento dei caratteri più marcatamente internazionalistici fino al momento posseduti» (Licastro, 2006).

L'obiettivo principale del Terzo Pilastro, come enunciato brevemente nel preambolo del Trattato, è «di agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli». Rilevante, a tal fine, è l'articolo K.1, che enuncia i nove settori di interesse comune per gli Stati membri:

- «1) la politica di asilo;
- 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;
- 3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi;
  - a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
  - b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione;
  - c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
- 4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);
- 5) la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);
- 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile;
- 7) la cooperazione giudiziaria in materia penale;
- 8) la cooperazione doganale;
- 9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con

l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol)»

Sebbene le intenzioni del Trattato di Maastricht fossero chiare, nella pratica le difficoltà emerse non sono state poche: il TUE costituisce un passo in avanti rispetto al passato, e soprattutto rispetto agli Accordi di Schengen, in quanto ha previsto la possibilità, per gli Stati Membri, di collaborare per adottare linee comuni per le politiche di immigrazione e quelle nei confronti di cittadini di Paesi Terzi; le azioni comuni intraprese, tuttavia non hanno avuto risvolti particolarmente significativi, ma è da notare il passaggio ufficiale della materia immigrazione nell'ambito istituzionale europeo. Nonostante il forte processo di comunitarizzazione<sup>2</sup>, queste materie rimangono, nei fatti, di esclusiva competenza degli Stati Membri, sebbene venga prevista la possibilità di un futuro passaggio alla competenza della Comunità<sup>3</sup>. Uno dei motivi per cui la cooperazione tra gli Stati non ha realizzato gli obiettivi prefissati sta nella difficoltà di prendere decisioni unanimi, nonché nel carattere non vincolante delle disposizioni, risultato del lento processo di ratifica delle convenzioni internazionali nei diversi Stati Membri (Cavagnuolo, 2023).

#### 4. Le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam, firmato nell'ottobre del 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, modifica il TUE, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi.

Segna un passaggio fondamentale nel percorso per portare a compimento la comunitarizzazione delle politiche sull'immigrazione e l'asilo, è con il Trattato di Amsterdam, infatti, che si ha la vera rivoluzione, poiché, consente il superamento dell'approccio intergovernativo a favore della competenza comunitaria, in particolare per quanto concerne visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone (Magazzino, 2020). Le nuove disposizioni introdotte ad

---

<sup>2</sup> Il termine si riferisce a un processo di integrazione europea che si configura come una necessità economica e un'opportunità politica. Questo processo consente, da un lato, di distribuire in modo più equo il carico finanziario delle politiche di immigrazione e asilo, compreso il controllo delle frontiere esterne, tra gli Stati membri. Dall'altro lato, mira a ridurre l'impatto delle decisioni meno popolari sull'elettorato interno

<sup>3</sup> L'articolo 100 C del TUE disciplina una competenza comunitaria in materia di politica dei visti; l'articolo K.9 prevede la possibilità di estendere questa competenza agli altri settori disciplinati dal "Terzo Pilastro", previa decisione unanime.

Amsterdam prevedono, infatti, che le questioni in merito di immigrazione, asilo, cooperazione giudiziaria in materia civile, attraversamento delle frontiere e visti, che con il Trattato di Maastricht vennero inserite nel Terzo Pilastro e quindi affidate alla cooperazione tra gli Stati Membri, devono essere comunitarizzate e di conseguenza trasferite al Primo Pilastro, al Titolo IV del Trattato CE, artt. 61-69. Ciò implica che le decisioni relative a ciò non sono più nelle mani degli Stati membri, ma la competenza viene trasferita alle istituzioni europee.

Con il Trattato di Amsterdam fa il suo ingresso un nuovo obiettivo fondamentale dell'Unione Europea: la progressiva realizzazione di uno *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (SLSG); cioè, secondo l'art. 2 TUE, la conservazione e lo sviluppo dell'Unione quale «spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima» (art. 2, TUE). Al fine di garantire l'istituzione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia gli artt. 62-63 TCE (oggi artt. 77-78 TFUE) conferiscono al Consiglio dell'Unione la competenza di adottare:

- misure volte a garantire la libertà di circolazione a tutti i presenti sul territorio, che siano cittadini dell'Unione o cittadini di paesi terzi, “in conformità all'articolo 14”;
- misure che fissano le condizioni che i cittadini dei paesi terzi devono rispettare per muoversi all'interno territorio degli Stati Membri per un periodo massimo di tre mesi;
- misure per l'asilo;
- misure per rifugiati e sfollati;
- misure per la politica di immigrazione: condizioni di ingresso, soggiorno e per il rimpatrio di immigrati irregolari;
- misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi, soggiornanti legalmente in uno Stato membro, possono soggiornare in altri stati membri.

Il trasferimento delle suddette materie dalla competenza intergovernativa alla sfera comunitaria è accompagnato da un periodo di transizione e adattamento di cinque



anni, dal 1999 al 2004. Per l'adozione delle suddette norme, l'art.67 TCE detta la procedura da seguire: il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o di uno Stato membro, previa consultazione del Parlamento. Trascorso il quinquennio di adattamento, il Consiglio potrà continuare a decidere all'unanimità o decidere di sottoporre l'atto alla ordinaria procedura di co-decisione con il Parlamento europeo, prevista dall'art. 251 TCE.

Il Trattato di Nizza del 1° febbraio 2003, ha, in seguito, modificato il protocollo relativo all'articolo 67 TUE, prevedendo che il Consiglio potrà adottare, a maggioranza qualificata, provvedimenti relativi all'asilo, alla politica di immigrazione e ai diritti dei cittadini di paesi terzi in situazione regolare di soggiorno, purché il Consiglio abbia adottato in anticipo e all'unanimità una normativa comunitaria che definisca i principi cardine della materia (Deleo, 2007).

Nel medesimo periodo, la Comunità perseguì anche l'obiettivo di garantire un elevato livello di sicurezza prevenendo e contrastando l'attività della criminalità organizzata all'interno del territorio dell'Unione. In questo contesto, la gestione delle questioni legate all'immigrazione divenne di competenza condivisa tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri (Cavaliere, 2015). Grazie al Trattato di Nizza vengono integrati gli Accordi di Schengen nel quadro normativo comunitario, i quali sono inseriti nel Terzo Pilastro, attraverso un Protocollo Allegato al Trattato. Al fine di attuare al meglio le disposizioni del Trattato di Amsterdam, il Consiglio Europeo ha elaborato prima un Piano d'azione, nel 1998 a Cardiff che definisce puntualmente l'elenco degli obiettivi da raggiungere nel campo dell'immigrazione nel medio e nel lungo termine (rispettivamente due e cinque anni) e l'elenco dei provvedimenti da adottare a tale scopo e successivamente, durante il Vertice di Tampere del 1999 ha ribadito l'intenzione di far convergere, sempre di più, le questioni dell'immigrazione e dell'asilo verso politiche comuni (Deleo, 2007).

L'uniformità delle politiche sull'immigrazione incontrò diverse difficoltà a causa dell'opposizione di alcuni Stati che ritenevano alcune norme come un'ingerenza nella propria sovranità. Paesi come la Germania e l'Austria, che erano destinazioni significative per l'immigrazione proveniente dall'Est europeo, si opponevano a semplificare il rilascio di permessi di soggiorno, visti di lavoro e riunificazioni familiari. Nel caso della Spagna, afflitta dal terrorismo basco, c'era un'opposizione affinché il

diritto di asilo non fosse concesso ai cittadini dell'Unione. Al contrario, l'Italia sostenne di essere stata lasciata sola dagli altri Stati e richiese assistenza dall'Unione per presidiare le sue coste. Nonostante queste divergenze, tutti i Paesi firmatari concordarono su un aspetto fondamentale: l'adozione di un regime comune in materia, parte di un più ampio progetto di politica comunitaria per la gestione dei flussi migratori (Cavaliere, 2015).

## 5. La comunitarizzazione delle politiche migratorie avviata al Vertice di Tampere del 1999

Il Vertice di Tampere ha riunito i Capi di Stato e di Governo dei 15 Stati Membri e, definendo la politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo come una *politica di carattere globale*, ha fissato gli obiettivi, un calendario e un metodo per fare dell'art.2 TUE, cioè dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, una realtà. I Capi di Stato e di Governo sancirono quanto segue:

«L'Unione europea ha già posto in atto per i suoi cittadini i principali elementi di uno spazio comune di prosperità e pace: un mercato unico, un'unione economica e monetaria e la capacità di raccogliere le sfide politiche ed economiche mondiali. La sfida insita nel trattato di Amsterdam è ora quella di garantire che tale libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l'Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti. Si tratta di un progetto che risponde alle preoccupazioni frequentemente espresse dai cittadini e che ha ripercussioni dirette sulla loro vita quotidiana. Tale libertà non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione. La sua stessa esistenza serve da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell'Unione danno per scontata. Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l'Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea.»

Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999. Conclusioni della presidenza.

In merito alla suddetta dichiarazione, l'ex prefetto Ferraiolo scrive «Dichiarazione molto, molto forte che riempì di speranza per un futuro comune, tanto che si parlò del “vento di Tampere” come della spinta propulsiva verso la piena realizzazione di una Europa unica e comune». È importante, quindi, evidenziare la natura costitutiva e strategica conferita alle decisioni emerse durante il vertice dei capi di governo a Tampere. Questo è stato il primo summit nella storia dell'Europa unita interamente

dedicato alle politiche che costituiscono lo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", rappresentando così l'innovazione istituzionale più significativa del Trattato di Amsterdam (Scagliotti, 2001). Il principale obiettivo del documento era chiaramente promuovere l'immigrazione legale e contrastare quella illegale; a tal fine, furono introdotti provvedimenti di respingimento alle frontiere ed espulsioni per i cittadini che entravano illegalmente nel territorio. Per contrastare lo sfruttamento dei migranti da parte di organizzazioni criminali nei loro Paesi d'origine e di transito, fu sostenuto l'approccio di partenariato. Tuttavia, la questione dello status giuridico dei nuovi arrivati doveva essere affrontata in modo che, una volta riconosciuto loro lo status di cittadini legalmente residenti, godessero degli stessi diritti e doveri di coloro che risiedono legalmente da tempo, equiparandoli a quelli dei cittadini dell'Unione. Riguardo all'immigrazione, si riconobbe il diritto di ciascun Paese membro di regolare a sua discrezione l'ingresso nel proprio territorio per i cittadini non comunitari, mentre la Commissione avanzò la proposta di conferire il permesso di soggiorno subordinato al permesso di lavoro (Cavaliere, 2015).

Nell'ambito dell'asilo e dell'immigrazione è stata messa in rilievo la necessità di definire gli "elementi di una politica comune in materia di asilo e migrazione":

- partenariato con i paesi d'origine, in modo da promuovere lo sviluppo comune e combattere la povertà;
- un regime unitario in materia di asilo che abbia come presupposto l'applicazione della Convenzione di Ginevra;
- un equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri;
- una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi.

Le conclusioni del Vertice a presidenza Finlandese sono state il punto di partenza per la produzione legislativa in materia di immigrazione e asilo e si configurano come un elemento di collaborazione e coesione tra le istituzioni europee e i Paesi membri. Rilevanti sono, inoltre, le affermazioni al punto 11 riguardo alla «necessità di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani ed allo sviluppo dei Paesi e Regioni di ripresa e di transito» e la direzione che stabilisce che, al fine di garantire un trattamento equo:

«alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto ad

ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono»

Nell'ottobre 1999, il Consiglio europeo, a conclusione del vertice e con l'adozione del programma di Tampere stabilì che l'implementazione del sistema europeo comune di asilo sarebbe avvenuta in due fasi: la prima consisteva nell'introduzione di norme minime comuni a breve termine, mentre la seconda mirava a stabilire una procedura comune e uno status uniforme per coloro che avevano ottenuto l'asilo, con validità in tutta l'Unione nel lungo periodo. Durante la «prima fase» di realizzazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS) per il periodo 1999-2004, si stabiliscono, come scrive Georgiana Sandu nella Nota Tematica sull'Unione Europea "Politica di asilo":

«I criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo (e che sostituisce la convenzione internazionale/intergovernativa di Dublino del 1990), compresa la banca dati del sistema europeo per il confronto delle impronte digitali (Eurodac) per memorizzare e confrontare i dati relativi alle impronte digitali. Esso (il CEAS) definisce inoltre le norme minime comuni alle quali gli Stati membri erano tenuti a conformarsi per l'accoglienza dei richiedenti asilo, i requisiti necessari ai fini della protezione internazionale e la natura della protezione riconosciuta, nonché le procedure consolidate per concedere e revocare lo status di rifugiato».

Una legislazione a parte, invece, riguarda la protezione temporanea nei casi di immigrazione di massa. Il primo febbraio 2003 segna l'entrata in vigore di ulteriori modifiche con la firma del Trattato di Nizza (GUCE C 80 e 325), il quale influisce sui Trattati CE e UE. Queste modifiche si concentrano principalmente su:

1. riforme istituzionali;
2. la ponderazione dei voti all'interno del Consiglio;
3. l'estensione del criterio della maggioranza qualificata;

Per quanto riguarda la migrazione, le novità riguardano in particolare le azioni legate all'asilo politico. La modifica dell'articolo 67 prevede che, per le decisioni in materia di asilo e protezione, sia implementata una procedura di codecisione<sup>4</sup>. Lo stesso approccio è adottato per le decisioni concernenti l'attraversamento delle frontiere

---

<sup>4</sup> Decisione del Consiglio datata 22 dicembre 2004 (2004/927/CE), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31 dicembre 2004 (GUUE L 396), che sottopone specifici settori contemplati dal titolo IV parte terza del Trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto trattato (Licastro, 2006).

(articolo 251 TCE), le misure relative alle procedure per i controlli esterni (articolo 62 TCE, 2°), le misure che determinano quali cittadini possono spostarsi all'interno dell'Unione (articolo 62 TCE, 3), le misure per promuovere un equilibrio tra le operazioni di accoglienza per rifugiati e sfollati (articolo 63 TCE, 2b) e misure per gli irregolari e il rimpatrio (articolo 63 TCE, 3b). Con la direttiva 2005/85/CE (GUCE L. 326), vengono stabilite norme minime per le procedure di riconoscimento dello status di rifugiato cui tutti gli Stati devono attenersi, segnando così la conclusione della prima fase della politica europea in materia di asilo.

La seconda fase, invece, secondo il programma pluriennale dell'Aia adottato nel novembre 2004, in termini di strumenti e misure da adottare, avrebbe dovuto essere completata prima della fine del 2010, sottolineando l'ambizione dell'UE di sviluppare una procedura di asilo unica che vada oltre gli standard minimi e fornisca garanzie comuni e uno status unificato per coloro a cui è stata concessa protezione; l'Accordo europeo sulla migrazione e l'asilo è intervenuto nel 2008 per prorogare tale scadenza fino al 2012. (Sandu, 2023)

## 6. Verso Lisbona: i programmi adottati negli anni

Durante la "prima fase" di sviluppo di una politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo (1999-2004), gli Stati detengono ancora posizioni di rilievo e, al fine di armonizzare le legislazioni e gestire efficacemente il fenomeno delle immigrazioni, vengono adottate le misure che seguono:

- nel 2002 sono state adottate due misure volte a contrastare l'immigrazione illegale:
  - la direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 con la quale si stabilisce che ogni Stato deve fissare sanzioni precise contro chi entra o favorisce «l'ingresso, del transito e del soggiorno illegali» sul territorio;
  - la Decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI, del 28 novembre 2002, «relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali» che stabilisce criteri minimi applicabili, le sanzioni nonché la competenza giurisdizionale per le persone sia fisiche che giuridiche che favoriscono l'immigrazione clandestina.

Nel 2004, la direttiva n.81 del 29 aprile stabilisce le norme per la gestione della tratta degli esseri umani e introduce la possibilità di concedere un titolo di soggiorno breve per coloro che denunciano di essere vittime del traffico di esseri umani e cooperano con le autorità competenti nelle indagini sulla tratta.

La Commissione, nel 2002, presenta il “Libro Verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli stati membri” volto a colmare la necessità di definire norme e misure comuni in materia di rimpatrio di coloro che non rispettano, o non rispettano più, i requisiti per l'ingresso, la permanenza o il soggiorno nei territori degli Stati membri.

Al suddetto Libro Verde segue uno scrupoloso Programma di Azione Rimpatri approvato il 28 novembre 2002 dal Consiglio, nel quale il Consiglio evidenzia quattro punti fondamentali:

- il rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri;
- gli standard minimi comuni a tutti per il rimpatrio;
- programmi specifici di rimpatrio per ogni Paese;
- incremento della cooperazione con i Paesi Terzi.

La prima misura concreta (Direttiva 2003/110/CE) riguarda il sostegno di procedure di espulsione tramite il rimpatrio aereo. La suddetta misura viene attuata dalla Decisione 2004/573/CE «relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri» che specifica, inoltre, i compiti degli organi e delle autorità che devono intervenire. Ai sensi del Regolamento 377/2004, successivamente, viene istituita una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO), allo scopo di condividere informazioni per combattere l'immigrazione clandestina (Teodorescu, 2011).

Negli stessi anni, le istituzioni europee hanno adottato due provvedimenti importanti relativi alla migrazione regolare:

- la Direttiva 2003/86/CE del Consiglio «relativa al diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di Stati Terzi» secondo la quale, i cittadini che desiderano esercitare questo diritto devono risiedere legalmente sul territorio e avere un permesso di soggiorno permanente; i familiari devono soddisfare i requisiti minimi di ingresso nell'interesse dell'ordine pubblico, della sicurezza interna e della salute pubblica. Gli Stati, infine, possono esigere requisiti riguardanti

l'integrazione, le normative nazionali e le risorse necessarie per rimanere nel paese;

- la Direttiva 2003/109/CE del consiglio «relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo», grazie alla quale i cittadini di Paesi Terzi, che soggiornano legalmente per un periodo continuativo di cinque anni in uno Stato UE, possono godere degli stessi diritti dei cittadini dello Stato in cui risiedono, in ambiti come: lavoro, istruzione, sicurezza sociale, fisco e libertà di associazione. Tuttavia, in circostanze specifiche, gli Stati membri dell'Unione Europea possono limitare questa parità di trattamento. Al fine di ottenere lo status di "cittadino di un Paese Terzo", il richiedente deve provare di disporre di risorse economiche sufficienti per il sostentamento proprio e della famiglia e di poter godere di un'assicurazione contro le malattie.

Nel 2004 l'Unione approva la direttiva 2004/114/CE «relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato» con la quale si facilita l'ingresso a cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, in un'ottica secondo la quale tale tipologia di migrazione rappresenti una forma di arricchimento reciproco, sia per lo Stato di provenienza che per quello di arrivo, e favorisca una maggiore comprensione tra culture. I requisiti di accesso, in questo caso, oltre che la dimostrazione di poter provvedere all'auto sostentamento, sono ad esempio: l'approvazione da parte di un istituto di istruzione superiore per partecipare a un programma di studio o il riconoscimento di un accordo stipulato con l'organizzazione promotrice del programma di volontariato scelto. Gli Stati ospitanti, inoltre, possono richiedere una conoscenza base della lingua e il pagamento in anticipo delle tasse richieste dall'ente ospitante. Si tratta, in ogni caso, di permessi di soggiorno della durata massima di un anno, rinnovabili per studenti e volontari.

Nonostante la persistente riluttanza degli Stati, nel 2005 si dà inizio alla seconda fase quinquennale di attuazione dei programmi UE in materia di immigrazione e asilo con il Programma pluriennale dell'Aja "Dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia" adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004. Il fenomeno migratorio viene identificato come il primo campo in cui intervenire, in particolare attuando una più stretta cooperazione con i paesi di origine dei migranti. La Commissione presenta nel

2005 la Direttiva «recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» (c.d. “direttiva rimpatri”) che verrà poi adottata nel 2008 (Direttiva 2008/115/CE) e mira ad assicurare il principio del rimpatrio volontario che offre al cittadino l’opportunità di organizzare il viaggio di ritorno nel proprio paese di origine autonomamente entro quattro settimane dalla delibera di rimpatrio e, ove necessario, verrà assicurata la custodia preventiva antecedente all’avvio della procedura. Il rimpatrio può essere unito ad un divieto di ingresso imponibile, comunemente, per cinque anni; nel caso in cui il cittadino rimpatriato sia considerato pericoloso per l’ordine pubblico il divieto di ingresso diventa permanente.

La direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2009/52/CE «introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» e provoca un inasprimento dei provvedimenti in materia di immigrazione clandestina, prevedendo sanzioni pecuniarie e penali per chi impiega lavoratori immigrati non regolari e l’emissione di un permesso di soggiorno per i lavoratori che denunciano. Per quel che concerne l’immigrazione legale, invece, il primo periodo si conclude con l’approvazione della direttiva 2005/71/CE «relativa a una procedura specificamente concepita per l’ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica»; in questo caso il permesso di soggiorno è relativo ad un periodo minimo di un anno e può essere rinnovato se le condizioni di partenza continuano ad essere rispettate: regolare accordo con un istituto di ricerca e possesso dei requisiti economici e sanitari. Il piano d’azione della Commissione europea sull’immigrazione legale per il periodo 2006-2009 comprende cinque nuove proposte legislative:

1. “Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi Terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati” (Carta Blu UE) (2009/59/CE): che mira ad attrarre immigrati professionalmente qualificati, i quali saranno agevolati nel portare a termine tutte le procedure che riguardano l’ingresso, il soggiorno e il ricongiungimento familiare;
2. “Proposta di Direttiva relativa ad una procedura per il rilascio di un permesso di soggiorno unico che consente ai cittadini di Paesi Terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi Terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro”



(COM/2007/638, approvata in seguito, nel 2011): con questa proposta la Commissione europea mira a facilitare il flusso di migrazione legale consentito dal mercato interno. L'obiettivo burocratico è semplificare le procedure e standardizzare i documenti di ingresso per le persone che desiderano entrare e lavorare negli Stati membri dell'UE. Inoltre, questo documento consente ai cittadini di paesi terzi di avere gli stessi diritti e condizioni di lavoro dei cittadini dell'UE;

3. "Proposta di Direttiva sul lavoro stagionale" (COM/2010/379): chiede l'introduzione di procedure comuni per agevolare l'accesso e assicurare la mobilità ai lavoratori stagionali in modo da evitare il soggiorno permanente. L'idea alla base di questa procedura è che, semplificando la burocrazia, i migranti non sentiranno la necessità di cercare altre rotte poiché i ritorni stagionali sono garantiti. Questa procedura si applica anche in caso di trasferimento temporaneo di personale qualificato extracomunitario presso altre sedi (COM/2010/378);
4. Il regolamento (CE) n. 862/2007, sottolineando la necessità di scambiare informazioni tra gli Stati al fine di incrementare il coordinamento delle politiche, determina regole riguardanti la raccolta e l'elaborazione di dati statistici concernenti la migrazione (emigrazione e immigrazione), la protezione internazionale (asilo), la migrazione legale e illegale, nonché i rimpatri, da parte dei paesi membri dell'Unione Europea e dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA);
5. Regolamento 351/2010 e Decisione del Consiglio 2006/688-381: con questi atti prende il via la *Rete Europea delle Migrazioni* che ha il compito di dare informazioni aggiornate, obiettive e affidabili sulla migrazione per supportare i processi decisionali dell'Unione Europea.

Il trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009, chiarisce che le competenze dell'Unione nel settore dell'immigrazione e dell'asilo sono condivise con gli Stati membri, principalmente per quel che riguarda il numero di migranti autorizzati a entrare in uno Stato membro allo scopo di cercarvi un lavoro.

Con il Trattato di Lisbona si inaugura il nuovo quinquennio di programmazione (2010-2014), all'inizio del quale il Consiglio Europeo ridefinisce lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia attraverso il Programma di Stoccolma, il quale propone una

strategia per potenziare il controllo delle frontiere esterne, dar seguito alle necessità che provengono dal mercato del lavoro e garantire a tutti gli immigrati presenti in territorio europeo i diritti minimi. In questi anni emerge anche la priorità di progettare un sistema di asilo comune (proposto nel 2012) di incrementare la cooperazione tra gli Stati, non solo all'interno delle frontiere, ma anche al loro esterno, instaurando reti di cooperazione con i Paesi Terzi e pianificando la redistribuzione dei migranti in tutti gli Stati Membri. Nel 2011, a causa della Primavera Araba, aumentano notevolmente i flussi migratori provenienti dal Nord Africa e dalla Tunisia; pertanto la Commissione europea propone al Parlamento alcune riforme e azioni per la gestione del fenomeno migratorio:

- Intensificazione della sorveglianza alle frontiere;
- Perfezionamento del sistema comune di asilo;
- Condivisione delle migliori pratiche per favorire l'integrazione;
- Approccio strategico nelle relazioni con Paesi Terzi;
- Istituzione di fondi dedicati per gestire situazioni di emergenza umanitaria (in particolare per sfollati e rifugiati provenienti dalla Libia);
- Coordinamento tra FRONTEX, EPN Hermes Extension 20112 ed EUROPOL per affrontare gli sbarchi, specialmente lungo le coste italiane.

Partendo da queste riflessioni, la Commissione (COM/2011/743) ha presentato una proposta per un "Approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (GAMM), che costituisce un aggiornamento rispetto all'approccio definito nel 2005<sup>5</sup>. Questa nuova strategia, considerando il cambiamento del panorama geopolitico, incorpora aspetti relativi alla migrazione regolare, irregolare e dello sviluppo; introduce anche nuovi elementi riguardanti la protezione internazionale e la dimensione esterna delle politiche di asilo. Lo scopo di questa nuova strategia è focalizzare gli investimenti sui migranti e sui diritti umani. A questo scopo, è stato creato il Portale europeo dell'immigrazione, che fornisce informazioni tecniche ai cittadini interessati a trasferirsi, entrare o spostarsi all'interno dell'Unione europea.

---

<sup>5</sup> L'Approccio Globale in materia di Migrazione (GAM) fu inizialmente formulato dal Consiglio europeo nel dicembre 2005 (COM (2007) 247) e successivamente elaborato nel 2007 e nel 2008. Ha rappresentato il quadro di riferimento per la collaborazione dell'UE con i Paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo. Il Programma di Stoccolma, adottato nel 2009, ha altresì riconosciuto l'importanza di consolidare, rafforzare e implementare il GAM.

Nel 2011, la Commissione introduce l'iniziativa "frontiere intelligenti" (COM/2011/680), basata su un nuovo sistema di controllo ingressi/uscite. Attraverso la creazione di una banca dati elettronica, questa iniziativa consente di concedere autorizzazioni per soggiorni brevi senza ulteriori procedure, semplificando l'accesso successivo delle persone già controllate. Riguardo al sistema unico di asilo, va menzionata la Direttiva (2011/51/UE) che si propone di estendere lo status di lungo soggiorno ai beneficiari della protezione internazionale e la costituzione dell'Ufficio europeo di supporto all'asilo (493/2010/UE), situato a Valletta, Malta (Cavagnuolo, 2023).

## 7. Il sistema di Dublino

Il 26 giugno 2013, il Parlamento europeo, insieme al Consiglio, ha adottato il Regolamento n. 604/2013, conosciuto come «Dublino III». Il suddetto regolamento, sostituendo il regolamento del Consiglio (CE) n. 343/2003 (regolamento Dublino II), «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 (rifusione)». Le radici dell'attuale normativa affondano nell'accordo intergovernativo che i dodici Stati Membri della Comunità Europea del 1990 firmarono a Dublino, stipulando, per l'appunto, la Convenzione di Dublino, entrata in vigore nel 1997. La Convenzione, in seguito al processo di comunitarizzazione delle politiche in materia di migrazione e asilo, confluisce nella prima versione del regolamento, comunemente noto come «Dublino II» (reg.2003/343/CE) (De Stefani, 2021).

Il 1° gennaio 2014 è stato ufficialmente introdotto il regolamento Dublino III, il quale ha preso il posto del suo predecessore, apportando alcune modifiche, ma riaffermandone i principi di fondo. La nuova normativa ribadisce il divieto di presentare domanda di asilo in più di uno Stato, stabilisce i criteri per individuare lo Stato competente ad analizzare la domanda di protezione internazionale presentata dal cittadino di un paese terzo o da un apolide, e offre maggiori tutele ai richiedenti asilo fino alla definizione del loro status. Introduce anche un nuovo meccanismo per riconoscere tempestivamente le problematiche nei sistemi nazionali di asilo e accoglienza, in modo da agire sulle loro origini prima che possano evolversi in una situazione di crisi effettiva, o per fornire supporto ai paesi dell'UE che si trovano a gestire un elevato numero di richiedenti protezione.

Tra le innovazioni figurano l'estensione dei termini per il ricongiungimento familiare, la possibilità di appellarsi contro un ordine di trasferimento e una maggiore protezione per i minori. Nel quadro del cosiddetto sistema di Dublino, è inclusa anche la piattaforma Eurodac (European dactyloscope), un archivio che raccoglie le impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone fermate durante tentativi di attraversare una frontiera esterna dell'Unione illegalmente. Mediante il confronto dei dati, gli Stati possono verificare se un richiedente asilo abbia già presentato domanda in un altro Stato o meno (Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020). Tra i principi e i criteri applicati per determinare quale Stato abbia la responsabilità di analizzare la richiesta di protezione internazionale, i fattori che incidono maggiormente sono individuati gerarchicamente e possono essere riassunti come segue: situazioni familiari, possesso recente di un visto o di un permesso di residenza in un paese dell'Unione Europea, e la conformità o non conformità dell'ingresso nell'UE. Il regolamento, inoltre, disciplina maggiori salvaguardie per i richiedenti asilo, che includono:

- il diritto all'informazione;
- colloqui personali;
- maggiori garanzie per i minori, con particolare attenzione all'interesse superiore del minore durante l'intera procedura;
- maggiore tutela per i figli, i membri della famiglia, le persone a carico e i parenti del richiedente;
- fornitura di assistenza legale gratuita su richiesta;
- la possibilità di presentare ricorso contro le decisioni di trasferimento in un altro paese dell'Unione Europea, con l'opzione di ottenere un effetto sospensivo.

In conformità al regolamento Dublino III, in generale, i richiedenti asilo non devono essere trattenuti esclusivamente per il fatto di presentare una domanda di asilo. Il regolamento, tuttavia disciplina la possibilità di trattenere i richiedenti nel caso sussista un rischio di fuga, come ad esempio quando si verifica un trasferimento in un altro paese dell'Unione Europea.

Il focus del sistema di Dublino sono, chiaramente, i criteri di determinazione dello Stato competente e, quelli, nonostante le modifiche apportate alla originaria Convenzione, sono rimasti invariati (Favilli, 2021). I criteri per determinare lo stato competente della

domanda di asilo, sanciti dagli artt. 7 - 17 del regolamento 604/2013, vengono individuati in maniera gerarchica, ed enunciati come segue:

- In caso di minori non accompagnati e che non hanno alcun familiare in territorio UE, la domanda di asilo deve essere presa in carico dallo Stato membro «in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore» (art.8);
- Se il richiedente ha un familiare già beneficiario di protezione internazionale in uno degli Stati Membri, è competente per l'esame della domanda lo Stato Membro in cui soggiorna il familiare beneficiario, «purché gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto» (art.9);
- Nel caso in cui sia il familiare di un richiedente, sulla cui domanda di protezione internazionale non sia ancora stata presa una prima decisione di merito dallo Stato Membro competente, «l'esame della domanda di protezione internazionale compete a detto Stato membro, sempre che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto» (art.10);
- Nel caso in cui il richiedente sia in possesso di un titolo di soggiorno o di un visto in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è quello che ha rilasciato il titolo di soggiorno o il visto. Inoltre, l'art. 12 del regolamento stabilisce che «Qualora il richiedente sia titolare di uno o più titoli di soggiorno scaduti da oltre due anni o di uno o più visti scaduti da oltre sei mesi che gli avevano effettivamente permesso l'ingresso nel territorio di uno Stato membro e non abbia lasciato i territori degli Stati membri, è competente lo Stato membro in cui è presentata la domanda di protezione internazionale»;
- Se il richiedente, proveniente da un paese terzo, ha varcato illegalmente la frontiera di uno Stato UE, per via terrestre, marittima o aerea, il suddetto Stato è competente per la domanda di protezione internazionale, purché la richiesta sia presentata allo Stato entro 12 mesi dall'ingresso irregolare; nel caso in cui, invece, il richiedente abbia inizialmente varcato illegalmente una frontiera UE, senza che di ciò ci sia prova, ma abbia risieduto continuativamente per cinque mesi, in maniera comprovata, nel territorio di uno Stato Membro, è competente per l'esame della domanda lo stato di residenza pentamestrale ininterrotta; e ancora «se il richiedente ha soggiornato per periodi di almeno cinque mesi in

vari Stati membri, lo Stato membro in cui ha soggiornato più di recente è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale» (art.13);

- Nel caso in cui il richiedente sia “a carico” di un familiare già legalmente residente in uno degli Stati membri, o viceversa se un familiare dipenda da un richiedente, gli Stati devono favorire il ricongiungimento familiare, «a condizione che i legami familiari esistessero nel paese d'origine, che il figlio, il fratello, il genitore o il richiedente siano in grado di fornire assistenza alla persona a carico e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto» (art.16);
- Clausole discrezionali: clausola di sovranità e clausola umanitaria. Per quanto riguarda la prima, l'articolo 17 del regolamento conferisce a qualsiasi Stato Membro la capacità di prendere in esame la richiesta di protezione internazionale di un qualsiasi richiedente proveniente da un paese terzo o apolide, anche ove ciò non gli competa in base ai criteri stabiliti da Dublino III, in deroga all'articolo 3, paragrafo 1; per ciò che concerne la clausola umanitaria, invece, lo Stato membro che ha il compito di esaminare la domanda e individuare quale Stato debba procedere all'esame della domanda di protezione internazionale può, prima che venga presa una decisione sul merito della domanda, richiedere ad un altro Stato di prendere in carico la domanda del richiedente al fine di facilitare il ricongiungimento familiare, per motivi umanitari, specialmente basati su ragioni familiari o culturali, anche se quel determinato Stato membro non è originariamente competente.

Il criterio che dovrebbe essere residuale, quello dallo Stato di primo ingresso nell'Unione Europea stabilito dall'art. 13 del regolamento, emerge invece come il principale criterio applicato nella pratica. Questo specifico criterio è oggetto di critiche accese da parte degli Stati situati lungo le frontiere esterne, tra cui l'Italia, poiché è fonte di squilibrio tra gli Stati membri in merito alle responsabilità che ciascuno ha relativamente al fenomeno migratorio. Tale squilibrio si manifesta nell'eccessivo carico imposto a quegli Stati che si trovano a svolgere il duplice compito di presidiare le frontiere nell'interesse di tutti gli Stati membri e di fornire assistenza ai richiedenti asilo. Nonostante i dati restituiscano un quadro complicato da interpretare, comprendente numerose richieste di protezione internazionale presentate anche negli Stati di

frontiera interna dell'Unione, l'inflessibilità dei criteri e la loro pratica attuazione hanno generato nel corso degli anni forti dissapori tra gli Stati membri (Maiani, 2020).

Per molti anni, a causa di una evidente criticità del regolamento, cioè la mancanza di una previsione di solidarietà con i paesi di frontiera, è stata portata avanti una prassi, non conforme al regolamento: gli Stati di frontiera si sono sottratti all'obbligo di identificazione dei richiedenti protezione internazionale, probabilmente, spinti dalla volontà di evitare l'applicazione del criterio che attribuisce competenza al Paese di primo ingresso irregolare. Si tenga presente che in Italia, nel 2014, dinanzi a circa 160.000 arrivi, si è proceduto all'identificazione di circa 90.000 persone, con un conseguente incremento dei flussi migratori verso i Paesi del Nord Europa<sup>6</sup>. Il 10 dicembre 2015, la Commissione ha avviato la procedura d'infrazione numero 2015\_2203 nei confronti dell'Italia per la «non corretta attuazione del Regolamento (UE) 603/2013 EURODAC relativo alla rilevazione di impronte digitali», in seguito archiviata grazie alle significative modifiche introdotte dal Governo. (Favilli, 2021).

Tale prassi è stata una risposta, seppur illecita e arbitraria, alla eccessiva rigidità del criterio dello Stato di primo ingresso irregolare, che comprende ogni tipo di ingresso senza autorizzazione, incluso l'ingresso derivante da operazioni di ricerca e soccorso in mare, operazioni obbligatorie in base al diritto internazionale generale e pattizio. Le ricorrenti tensioni nel Mediterraneo tra gli Stati potenzialmente competenti ad effettuare tali operazioni sono state causate proprio dalla rigida applicazione dell'articolo 13 del regolamento Dublino III. Tali operazioni, infatti, sono inevitabili per gli Stati di frontiera esterna, al fine di adempiere ai tassativi obblighi internazionali, e sarebbe pertanto sensato distinguerle da altre situazioni in cui un richiedente asilo attraversa una frontiera senza previa autorizzazione (Favilli, 2021).

Un altro punto del regolamento che merita un maggior approfondimento è l'articolo 17, che stabilisce e dà corpo alle "clausole discrezionali", costituite dalla c.d. clausola di sovranità e da quella umanitaria. La prima permette agli Stati di arrogarsi la competenza dell'esame delle domande ad essi pervenute anche laddove non ne avrebbero la responsabilità in base ai criteri stabiliti dal regolamento (Marchegiani, 2014). Secondo la Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU), avvalersi di tale potere è

---

<sup>6</sup> Si veda il documento della Commissione sulle buone prassi esistenti nei Paesi membri: *Non-Paper for SCIFA on Best Practices for Upholding the Obligation in the Eurodac Regulation to Take Fingerprints*, 13 ottobre 2014.

considerato parte della potestà statale e rappresenta la discrezionalità che la Corte ha individuato come la ragione della loro responsabilità internazionale per i trasferimenti Dublino nell'ambito del sistema della CEDU.

La clausola di discrezionalità si allinea perfettamente con l'obiettivo originario del regolamento Dublino, che è individuare almeno uno, e uno solo, Stato membro competente per esaminare le domande di protezione internazionale, evitando il c.d. "fenomeno dei rifugiati in orbita", cioè che i rifugiati rimangano in uno stato di incertezza, vedendo la propria domanda di protezione internazionale rimbalzata da uno Stato all'altro. Sostanzialmente, il fine originario del sistema Dublino non era tanto quello di designare uno Stato specifico come competente, quanto piuttosto di individuarne almeno uno in modo inequivocabile. Il regolamento Dublino non esclude, pertanto, l'adozione di pratiche nazionali improntate all'accoglienza e alla solidarietà nei confronti sia dei richiedenti asilo che degli Stati membri che affrontano maggiori difficoltà nell'organizzazione del proprio sistema di asilo. Tuttavia, nella realtà, la prassi attuata dagli Stati è quella di evitare che essi stessi siano identificati come responsabili. Questo approccio degli Stati ha influenzato l'interpretazione della clausola di discrezionalità, considerandola uno strumento da utilizzare solo in circostanze eccezionali, minando così l'efficacia complessiva del regolamento. Al contrario, una più ampia applicazione della clausola di discrezionalità sarebbe conforme allo spirito del regolamento e probabilmente ben accetta dagli altri Stati membri. Le tensioni e la mancanza di cooperazione tra gli Stati, ormai caratteristici della crisi del sistema Dublino, si sono manifestate soprattutto riguardo alle riprese in carico e non tanto per quanto riguarda le decisioni degli Stati membri di dichiararsi competenti sulla base delle clausole di discrezionalità. (Favilli, 2021)

Un'ulteriore criticità del sistema Dublino è la mancanza di una previsione che riconosca il diritto alla libera circolazione, nonché alla libertà di soggiorno, per i beneficiari di protezione internazionale e per i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti. I conflitti tra gli Stati sul sistema Dublino, che si protraggono sin dalla sua applicazione, avrebbero potuto essere mitigati mediante il riconoscimento di una libertà di circolazione e soggiorno, seppur minima, per i beneficiari della protezione. Questo avrebbe scoraggiato tutti i potenziali richiedenti protezione che, negli anni, hanno cercato di evitare l'applicazione dei criteri del regolamento Dublino per timore di non poter successivamente spostarsi nello Stato membro da loro designato.



L'assenza di un diritto di soggiorno in altri Stati membri fa sì che il regolamento Dublino non serva soltanto ad individuare il paese responsabile dell'esame della domanda, ma determini il luogo di residenza permanente di coloro che ottengono lo status di beneficiari di protezione internazionale. Nonostante l'Unione Europea sia, ad oggi, un affermato spazio di libertà sicurezza e giustizia, con una vasta zona di libera circolazione, i beneficiari della protezione internazionale e tutti gli stranieri regolarmente residenti non godono del diritto di soggiorno in altri Stati membri. Nel complesso, gli atti dell'UE, inclusi quelli sulla migrazione economica, tendono a escludere il diritto di soggiorno nell'area dell'UE per i cittadini di Paesi terzi. Sebbene merci, servizi e capitali provenienti da Paesi terzi possano circolare nell'UE e sostarvi su un piano sostanzialmente paritario con i prodotti locali, lo stesso non si applica ai cittadini di Paesi terzi che risiedono regolarmente in uno Stato membro e intendono trasferirsi in un altro.

La possibilità di estendere parzialmente il diritto di circolazione e soggiorno ai cittadini dei Paesi terzi rientra completamente nei poteri dell'Unione, ex art. 79, paragrafo 2, lettera b), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, il quale autorizza l'Unione ad adottare misure relative alla «definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli Stati membri» (Adinolfi, 2014).

Nel settembre 2020, la Commissione Europea ha presentato un pacchetto di proposte normative ed altre iniziative per modificare le politiche in materia di migrazione e di protezione internazionale, il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

## 8. Competenze UE in materia di migrazione e asilo

### *Il diritto primario dell'UE*

L'articolo 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) determina le competenze dell'Unione Europea nel campo della politica migratoria e delinea le procedure per il loro esercizio. Queste competenze possono essere raggruppate principalmente in cinque settori fondamentali:

- Migrazione regolare: riguarda la definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno legale per i cittadini di paesi terzi negli Stati membri, compreso il

ricongiungimento familiare. Gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per coloro che cercano lavoro dipendente o autonomo;

- Integrazione: l'UE incoraggia, tramite incentivi, gli Stati membri ad adottare misure per favorire l'inserimento dei cittadini di paesi terzi residenti legalmente, non sono incluse le misure di armonizzazione degli ordinamenti nazionali;
- Contrasto all'immigrazione irregolare: l'UE ha l'obbligo di impedire e ridurre l'immigrazione irregolare con i mezzi a sua disposizione, incluso l'uso di politiche di rimpatrio in conformità con i diritti fondamentali;
- Lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare contro il traffico di donne e minori;
- Riammissione dei cittadini di paesi terzi che non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri, attraverso la facoltà di stipulare accordi con paesi terzi di origine o provenienza.

In base ai commi 2 e 4 dell'articolo 79 del TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE adottano misure nei suddetti settori attraverso la procedura legislativa ordinaria. Le politiche migratorie, oltre a tutto, si fondano sulla solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, compreso il piano finanziario ex art. 80.

Il Trattato, all'articolo 78, conferisce all'Unione anche il potere di legiferare in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea. In questo contesto, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, di rango equivalente al TFUE, all'articolo 18, garantisce il diritto all'asilo in conformità con la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status di rifugiati. Queste norme hanno legittimato l'istituzione del sistema comune europeo di asilo da parte dell'UE.

#### *I principali strumenti che disciplinano il settore*

Il Common European Asylum System (CEAS) rappresenta il quadro normativo con il quale l'Unione Europea gestisce aspetti sostanziali e procedurali relativi alla protezione internazionale, dall'arrivo del richiedente asilo in uno Stato membro fino alla conferma definitiva dello status di beneficiario di protezione. Il suddetto sistema europeo si occupa di:

- determinare lo Stato responsabile dell'esame delle richieste di asilo;
- definire norme comuni per la procedura di asilo;

- stabilire condizioni minime comuni per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- armonizzare le legislazioni riguardanti il riconoscimento e gli elementi sostanziali dello status di rifugiato.

Il regolamento Dublino III, che come su esposto, reca criteri e meccanismi per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una richiesta di protezione internazionale, rientra nel sistema comune europeo di asilo.

Per quanto concerne la migrazione regolare l'UE ha adottato una serie di direttive settoriali, tra le quali si citano:

- la direttiva sul permesso unico (2011/98/UE) che delinea una procedura comune e semplificata per i cittadini di Paesi terzi che richiedono un permesso di soggiorno e di lavoro in uno Stato membro e assicura agli immigrati regolari un insieme comune di diritti;
- la direttiva 2014/36/UE che disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi impiegati come lavoratori stagionali;
- la direttiva 2003/109/CE, ancora, che determina lo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ha subito una modifica nel 2011 in modo da estenderne l'applicazione ai rifugiati e ad altri beneficiari di protezione internazionale.

Altre normative settoriali trattano le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi nei casi di trasferimenti intra-societari, nonché per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

Infine, il 7 ottobre 2021, il Consiglio dell'UE ha approvato la riforma della direttiva relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno per i cittadini di Paesi terzi altamente qualificati che desiderano vivere e lavorare nell'UE, nota come "direttiva Carta blu". La riforma ha reso più elastici i criteri di ammissione, abbassato la soglia per il salario minimo dei richiedenti e ha introdotto misure per semplificare la mobilità tra i Paesi dell'UE e per facilitare e velocizzare il ricongiungimento familiare.

Uno dei punti deboli dell'UE è l'integrazione, nell'ambito della quale le istituzioni comunitarie hanno competenze limitate. Si ricordano, a tal proposito:

- il piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione per il 2021-2027, recante misure volte ad assistere gli Stati membri nell'integrazione dei cittadini di Stati

terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione per quanto è inerente a istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio;

- il Forum europeo della migrazione;
- il portale europeo sull'integrazione;
- la rete europea sull'integrazione;
- il gruppo di studio tematico "Immigrazione e integrazione".

Ulteriori normative settoriali sono orientate, invece, ad impedire flussi migratori irregolari, focalizzandosi principalmente sulle misure contro le attività di favoreggiamento. In aggiunta alla direttiva 2002/90/CE, che mira a fissare una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e alla decisione quadro 2002/946/GAI, che disciplina le relative sanzioni penali, vanno menzionate la direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, e il piano d'azione aggiornato dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025. La direttiva 2009/52/CE puntualizza le sanzioni e i provvedimenti che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei confronti di datori di lavoro che assumono cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

L'UE, in questo ambito, ha, inoltre, la competenza di regolamentare l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare, potere esercitato tramite l'adozione della direttiva 2008/115/CE, che stabilisce norme e procedure comuni dell'UE per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi con soggiorno irregolare.

La più recente direzione intrapresa dalla Commissione, propone l'istituzione di un sistema di rimpatrio comune dell'Unione Europea, il quale si caratterizza per il potenziamento del supporto operativo fornito agli Stati membri. Questo consolidamento avverrebbe principalmente attraverso l'impiego dell'Agenzia della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e l'introduzione di un coordinatore per i rimpatri, supportato da una nuova rete di alto livello dedicata al rimpatrio.

È importante notare che l'UE ha stipulato 18 accordi (con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia, Cabo Verde, Bielorussia) e 6 intese (con Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia e Costa d'Avorio) in materia di riammissione con vari Paesi, mentre sono in

corso negoziati per ulteriori accordi. Anche gli accordi più ampi, come quello successore dell'accordo di Cotonou tra l'UE e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), contengono disposizioni relative alla riammissione.

Da ultimo, si evidenzia il meccanismo di condizionalità positive o negative, basato sul livello di collaborazione di un Paese terzo in materia di riammissione, è previsto dall'articolo 25 bis del codice europeo dei visti: se un Paese partner non coopera sufficientemente, la Commissione può proporre al Consiglio restrizioni specifiche nel trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata.

Le politiche migratorie hanno, altresì, una dimensione esterna. Sia l'Agenda europea sulla migrazione che il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo hanno ratificato l'approccio "olistico", il quale incorpora misure destinate a ridurre i flussi migratori, affrontando, per di più, le cause profonde che causano la migrazione irregolare congiuntamente con i Paesi di origine e di transito. Questo approccio comprende l'implementazione di partenariati che abbracciano diverse politiche come istruzione, sviluppo, visti, commercio, agricoltura, lavoro, ricerca, energia, ambiente e cambiamenti climatici, insieme all'impiego strategico, armonizzato e flessibile degli strumenti finanziari dell'UE.

La collaborazione con i Paesi di origine e di transito si concentra principalmente su:

- la cooperazione nella lotta contro la tratta di migranti;
- il rafforzamento degli accordi relativi a rimpatrio, riammissione e reinserimento;
- i sopra menzionati partenariati per i talenti, volti a migliorare le opportunità occupazionali nei Paesi terzi e a favorire rotte legali per l'ingresso nell'UE.

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari provenienti dall'UE e rivolti ai Paesi terzi coinvolti nei flussi migratori, si menziona l'EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF for Africa), lanciato dai partner europei e africani nel summit di La Valletta sulla migrazione nel novembre 2015. Sottoscritto da 25 Stati membri dell'UE (compresa l'Italia), Norvegia e Svizzera, il fondo fiduciario ha investito in programmi mirati a affrontare diverse cause di instabilità, migrazione irregolare e sfollamento forzato. I suoi obiettivi includono la promozione di maggiori opportunità economiche e occupazionali, il rafforzamento della resilienza delle comunità, una migliore gestione della migrazione, nonché una migliore governance e prevenzione dei conflitti. Fino al 2022, il fondo ha mobilitato circa 5 miliardi di euro.

## 9. Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Dopo l'impasse nel negoziato relativo alle proposte di riforma del sistema comune europeo di asilo del 2016, la Commissione europea ha iniziato a proporre, nel settembre 2020, una serie di normative ed altre iniziative, al fine di individuare una nuova direzione per la politica di migrazione e protezione internazionale; questo nuovo corso prende il nome di "Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo".

Il Patto è stato proposto nel settembre 2020, concordato tra il Parlamento europeo e il Consiglio nel dicembre 2023, approvato dal Parlamento europeo il 10 aprile 2024 e adottato, infine, dal Consiglio il 14 maggio 2024. Il Nuovo Patto si costituisce di dieci atti legislativi che riformano l'intero sistema europeo di asilo e migrazione. La finalità delle istituzioni europee è quella di creare un processo di migrazione e asilo più equo, efficiente e sostenibile per l'Unione. Il pacchetto proposto dalla Commissione europea è finalizzato a correggere le lacune riscontrate nei processi di controllo delle frontiere esterne, nonché nelle procedure di asilo e rimpatrio. Queste nuove norme mirano anche a mitigare le disparità tra i vari sistemi nazionali di asilo, al fine di prevenire la pratica dell'"Asylum shopping", che consiste nel presentare domanda di asilo in più di uno Stato, o di presentarla in uno Stato nel quale si è giunti dopo aver attraversato le frontiere di altri Stati. La Commissione, inoltre, ha elaborato meccanismi stabili per affrontare situazioni di emergenza causate da flussi migratori irregolari eccezionali, insieme a nuovi sistemi di solidarietà nei confronti degli Stati membri maggiormente colpiti dalla migrazione. Tali sistemi comprendono diverse misure di supporto, tra cui la ricollocazione dei richiedenti asilo, la gestione del processo di rimpatrio per coloro che non hanno diritto a rimanere nell'UE e risorse tecniche e finanziarie. Infine, questo nuovo approccio include anche il potenziamento delle relazioni esterne con i principali Paesi terzi di origine e transito.

L'Unione europea, il 20 dicembre 2023, ha raggiunto un accordo per modificare le regole per i richiedenti asilo. L'accordo di fatto non stravolge il meccanismo attuale, ma riconosce ai Paesi che si trovano ai confini esterni dell'Unione europea - tra cui l'Italia - la possibilità di istituire procedure più rapide e semplici per espellere i richiedenti asilo che arrivano in Europa in modo irregolare. Inoltre, prevede una revisione del meccanismo di ricollocamento dei richiedenti asilo attraverso l'introduzione del "meccanismo di solidarietà obbligatoria": i Paesi interni - cioè non quelli di primo arrivo - potranno scegliere se accettare un certo numero di migranti o,

in alternativa, versare una quota in un fondo comune dell'UE per la gestione dei richiedenti asilo. Tuttavia, alcune organizzazioni per i diritti umani, come Amnesty International, hanno affermato che le nuove regole porterebbero a un peggioramento dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Il 10 aprile 2024 il Parlamento Europeo ha approvato il nuovo Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Le misure concordate, che non si confermano quelle dell'accordo del dicembre 2023, si muovono in una direzione ben specifica: rendere più rigorosa la gestione delle frontiere e i processi di asilo all'interno dei 27 Stati Membri; verranno adottati, inoltre, nuovi rigidi sistemi di screening per rimpatriare nei loro paesi di origine le persone che non soddisfano i requisiti per ottenere la protezione internazionale. Il meccanismo cosiddetto del "solidarity pool", prevede un minimo di 30 mila ricollocamenti e 600 milioni di finanziamenti all'anno, per sgravare la pressione migratoria che alcuni Stati, quelli di frontiera in particolare, subiscono più di altri. Gli altri Stati Europei, potranno, quindi, scegliere uno dei due modi per fare la propria parte: significa che, ove non sia possibile il ricollocamento, lo Stato dovrà contribuire con 20mila euro alla gestione della migrazione del paese sotto pressione. Il calcolo della parte che spetta a ciascun paese in termini di ricollocamenti o finanziamenti tiene conto di due fattori: popolazione e prodotto interno lordo. Il Patto, inoltre, disciplina le modalità di gestione delle richieste di asilo e prevede che alcuni migranti siano soggetti alla consueta procedura, mentre altri ad una procedura "accelerata" di frontiera che prende il nome di *border procedure*. Questa si applicherà a cittadini provenienti da paesi in cui il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato nell'Unione europea è inferiore al 20%. L'intento è quello di rendere le procedure più efficienti in termini temporali e di esecutività, ma nell'opinione di chi è contrario a questo nuovo regolamento, la procedura di frontiera comporta effettivamente la detenzione di un gran numero di migranti, mentre compromette il diritto d'asilo. Su richiesta del Consiglio, la procedura sarà estesa anche alle famiglie con figli di età inferiore ai dodici anni. Le nuove disposizioni per fronteggiare le crisi prevedono norme eccezionali da attuare esclusivamente in caso di arrivi massicci e improvvisi o in circostanze particolari come quelle verificatesi nel 2015 e nel 2016. Queste misure includono un meccanismo di solidarietà e sostegno agli Stati che presentano una richiesta motivata alla Commissione, la quale avrà due settimane per esaminarla. Infine, le modifiche al Regolamento Eurodac e al Regolamento di screening

introducono ulteriori controlli e la raccolta di dati biometrici per identificare in modo più accurato coloro che entrano nel territorio dell'UE, includendo le immagini del viso insieme alle impronte digitali e coinvolgendo i bambini a partire dai sei anni (ISPI, 2024). Le speranze riposte sul nuovo regolamento da ONG, attivisti e ricercatori per i diritti umani, tuttavia, sono state disattese: l'Europa sta fallendo nel porsi in una posizione di leadership globale sulla questione delle migrazioni che agisce in favore della protezione delle persone rifugiate, al posto di disciplinare nuovi canali per la migrazione regolare e per rimpatri che avvengano in sicurezza; si riconferma una fortezza, che ignora le reali necessità socio economiche dei paesi che la compongono (Amnesty, 2024).



## **II. Politiche migratorie a confronto: Italia e Germania**

Il fenomeno migratorio è plasmato da una complessa interazione di elementi economici, ambientali, politici e sociali, che agiscono sia nei luoghi di partenza dei migranti (push factors) che nei paesi di destinazione prescelti (pull factors). Storicamente, sia la prosperità economica che la stabilità politica che caratterizzano l'Unione Europea sono state decisive nell'attrarre ingenti afflussi di migranti. Nel 2021, queste le ultime statistiche dell'Eurostat, 2.3 milioni di migranti hanno scelto uno stato dell'Unione Europea come destinazione.

Il territorio tedesco si è configurato come la destinazione prediletta dalle persone in migrazione, registrando l'ingresso del 19% dei migranti provenienti da nazioni al di fuori dell'Unione Europea nel corso del 2021, corrispondenti a 430.000 individui. L'Italia, stato di frontiera esterna, ha accolto solo l'11% del totale dei migranti, pari a 248.000 persone nel medesimo anno.

Un ulteriore elemento di rilevanza che segna una sostanziale differenza tra i due Stati membri riguarda il numero delle "prime domande di asilo presentate nel 2022" nell'ambito europeo, le quali hanno complessivamente raggiunto il numero di 884.630. Di queste, la maggior parte è stata presentata in Germania, 243.835, pari al 27,5% del totale, mentre, in Italia sono state presentate 84.290 prime domande di asilo, corrispondenti solamente al 9,5% del totale europeo (IDOS,2023).

Nel presente capitolo, ci concentreremo sul confronto tra le legislazioni e le politiche migratorie adottate da Italia e Germania; approfondiremo le sfide e le scelte strategiche di un paese di frontiera esterna come l'Italia, contrapponendole a quelle della Germania, che non ospita confini esterni dell'Unione Europea. Tale analisi ci consentirà di acquisire una migliore comprensione delle differenze nella gestione dell'asilo e nell'accoglienza dei migranti, nonché ci consentirà di comprendere come i due diversi Stati hanno attuato direttive e regolamenti europei e hanno integrato convenzioni e accordi internazionali, mettendo in luce le peculiarità delle politiche adottate in contesti geografici diversificati.

### **1. La normativa italiana**

Il legislatore italiano adotta nel 1998 il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Da allora ad oggi, in poco più di vent'anni la situazione dell'asilo in Italia ha subito un profondo

cambiamento, rispecchiando le nuove crisi, realtà emergenti e dinamiche internazionali e giuridiche. Tra il 1990 e i primi anni Duemila, sono state introdotte tre diverse normative sull'immigrazione, le quali hanno influenzato anche i processi e le procedure relative alle richieste di asilo. Inoltre, le norme e le direttive emanate dall'Unione Europea hanno svolto un ruolo fondamentale negli ultimi sviluppi di questa tematica.

La Costituzione italiana, all'art. 10 c.3, sancisce che «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». I Costituenti, introducendo una disposizione specifica in materia di diritto d'asilo nella Carta costituzionale tra i dodici principi fondamentali, hanno voluto palesare l'intenzione di fornire accoglienza e garantire asilo politico, nonché la conseguente protezione, a tutti coloro i quali si fossero allontanati dai loro paesi a causa della sussistenza di circostanze concrete che impedivano loro di esercitare le libertà democratiche garantite, altresì, dalla Costituzione italiana. Il diritto di asilo trova fondamento sia nel contesto normativo interno degli Stati, poiché regolato da disposizioni costituzionali e legislative, che nel contesto del diritto internazionale, in quanto è oggetto dei seguenti trattati internazionali: Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, art.14; Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), art.3; Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art.78; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 18 (Di Muro, 2023).

La prima legge in materia di asilo adottata dal legislatore italiano in attuazione dell'articolo 10 Cost. è la legge n. 39 del 28 febbraio 1990, c.d. Legge Martelli, intitolata all'allora Vicepresidente del Consiglio, il socialista Carlo Martelli. La legge Martelli, seppure in maniera disorganica, disciplina la materia del diritto di asilo come segue:

- abolisce la “riserva geografica” la quale limitava il riconoscimento dello status di rifugiato esclusivamente ai richiedenti provenienti dall'Europa;
- introduce nuovi tipi di permesso di soggiorno: il permesso per lavoro autonomo, per commercianti ambulanti stranieri, quello per turismo e quello per motivi di culto;

- affida al concerto dei ministri degli Esteri, Interno, Bilancio e Lavoro la programmazione dei flussi annuali di ingresso di lavoratori non comunitari dall'estero;
- introduce un regime di visti per i paesi da cui provenivano più ingenti flussi migratori e di persone condannate per traffico di stupefacenti;
- rafforza le misure per respingere alle frontiere gli stranieri sprovvisti dei visti prescritti, quelli già precedentemente espulsi o comunque pericolosi per la sicurezza dello Stato, i mafiosi, i trafficanti, i terroristi e coloro sprovvisti di mezzi di sostentamento in Italia;
- prevede l'espulsione per coloro che erano stati condannati per reati gravi o che avevano violato le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno;
- concede la regolarizzazione più generosa che sia mai avvenuta in Italia, aperta a lavoratori dipendenti, autonomi, nonché ai disoccupati, i quali venivano autorizzati a iscriversi al collocamento, ai familiari di stranieri già presenti e a richiedenti asilo.

L'inadeguatezza delle modalità di espulsione disciplinate dalla legge, e la mancanza di sanzioni significative per i datori di lavoro, tuttavia, hanno generato un ulteriore afflusso di manodopera immigrata illegalmente. Nella legge Martelli, inoltre, mancava la previsione di misure che favorissero l'integrazione sociale degli immigrati; si prevedeva di introdurle con ulteriori provvedimenti, che tuttavia sfumarono a causa del cambiamento del clima politico (Einaudi, 2007).

Nel 1996, il governo Prodi, si impegnò ad elaborare una nuova normativa organica in ambito di immigrazione che disciplinasse l'ingresso, il lavoro, l'integrazione, il controllo del territorio, le espulsioni e la cooperazione internazionale, tenendo in considerazione la politica europea in materia, gli accordi di Schengen in particolare. Il 1998 vide, quindi, l'approvazione della c.d. legge Turco-Napolitano, legge 6 marzo 1998, n.40, promossa dagli allora ministri (rispettivamente) per la Solidarietà sociale e dell'Interno. Il testo, nonché la «legge di più ampia portata mai approvata in Italia in tema di immigrazione», voleva trovare il necessario e giusto equilibrio tra apertura, promozione dell'integrazione e controllo dei flussi. La nuova normativa fu, in seguito, tradotta nel "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che raggruppava per la prima volta tutta la

legislazione vigente in materia di immigrazione, corredata da un regolamento di attuazione (Einaudi, 2007). Nonostante le modifiche apportate successivamente, il T.U. Immigrazione costituisce tuttora il testo legislativo fondamentale per tutti gli aspetti relativi ai cittadini non comunitari presenti in Italia (Hein, 2010). I principi fondamentali del testo unico possono essere riassunti principalmente in tre punti: la programmazione dei flussi migratori e il contrasto all'immigrazione clandestina, per quanto riguarda il diritto dell'immigrazione; la concessione di una ampia serie di diritti volti all'integrazione degli stranieri regolari, per quel che concerne, invece, il diritto dell'integrazione.

È importante notare che il testo unico non tratta la questione del diritto di asilo, trattata, invece, nella precedente Legge Martelli.

La legge 40/1998:

- rilancia la programmazione dei flussi, interrotta durante gli anni 1990-1995, e la rinnova introducendo la possibilità di entrare nel territorio italiano per cercare lavoro e prevedendo quote privilegiate in favore di quei paesi che cooperano con l'Italia nel contrasto dell'immigrazione clandestina;
- riconosce allo straniero i diritti fondamentali della persona e prevede, per i regolari tutti i diritti civili riconosciuti agli italiani, secondo il principio della parità di trattamento in materia di tutela giurisdizionale, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso a servizi pubblici;
- rende più flessibili i permessi rilasciati per lavoro, famiglia e studio, in modo che potessero assumere una finalità diversa da quelle inizialmente previste;
- rafforza le misure per l'integrazione, attraverso la creazione di un fondo specifico per le politiche di immigrazione, cercando di contrastare le discriminazioni e favorendo l'implementazione di politiche per le pari opportunità nell'accesso alle case popolari, alla salute e all'istruzione;
- introduce la programmazione per le politiche in ambito di immigrazione attraverso il documento programmatico triennale, con il compito di fissare i criteri generali per la definizione dei flussi d'ingresso in Italia;
- rafforza da un lato le politiche di espulsione, introducendo nuove forme di diniego dell'ingresso (con respingimento alla frontiera) o di allontanamento. Per l'attuazione di queste nuove misure prevede accordi di riammissione con i paesi di origine, di provenienza o di transito, e l'estensione selettiva

dell'accompagnamento alla frontiera da parte della polizia per coloro di cui era stata disposta l'espulsione dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o dal prefetto come misura di prevenzione; dall'altro prevede delle condizioni di inespellibilità per i minori di 16 anni, le donne incinte, i detentori di carta di soggiorno, i parenti di cittadini italiani e ribadisce l'inespellibilità dei richiedenti asilo in attesa di responso;

- Crea i "Centri di permanenza temporanea" (Cpt), atti a trattenere coattivamente gli stranieri clandestini in attesa di identificazione, acquisizione di documenti e nulla osta od espulsione. Il periodo massimo di permanenza nei Cpt era di venti giorni, rinnovabile per ulteriori dieci giorni, per la convalida, la verifica dell'identità ed infine l'espulsione dello straniero immigrato clandestinamente.

Benché le misure della nuova legge avessero dimostrato maggior efficacia rispetto alle precedenti, i flussi di immigrazione clandestina non si arrestarono, anzi aumentarono, denotando l'inadeguatezza delle politiche di controllo nazionali in luogo di una forte domanda interna di manodopera straniera, determinata dall'invecchiamento della popolazione e dal calo della popolazione in età lavorativa (Einaudi, 2007).

Dopo soli quattro anni, le disposizioni del testo unico sull'immigrazione, criticate aspramente dal nuovo governo di centrodestra per non fornire una difesa efficace contro l'immigrazione clandestina e la criminalità ad essa associata, vengono modificate in seguito all'approvazione della legge 30 luglio 2002, n. 189, comunemente nota come legge Bossi-Fini. Questa terza legge in materia di immigrazione:

- introduce l'obbligo, per gli stranieri che richiedono un permesso di soggiorno o un rinnovo, di rilevazioni dei dati fotodattiloscopici (acquisizione delle impronte digitali e della fotografia fronte e lato del soggetto);
- prolunga il periodo massimo di permanenza presso un Cpt da trenta a sessanta giorni;
- introduce la possibilità di trattenimento dei richiedenti asilo nei Centri di identificazione (Cdi);

- introduce una procedura di rigetto della domanda di asilo più breve ove l'istanza appaia palesemente infondata e sia presentata solo al fine di raggirare un provvedimento di espulsione;
- decentra la competenza a decidere, in merito alle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato alle nuove "Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato", istituite presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo.

La legge Bossi-Fini, pur non essendo una legge sul diritto di asilo, presenta due articoli in materia, degni di nota poiché gli unici. Accanto alla procedura ordinaria per la valutazione delle domande di asilo, la legge 189/2002 introduce una procedura accelerata, da concludere entro venti giorni con la possibilità di ricorso entro quindici giorni in caso di esito negativo; tale procedura accelerata implica il trattenimento obbligatorio, dei richiedenti nei Cdi (Centri di identificazione). Durante la permanenza dei richiedenti nei centri, le autorità competenti avrebbero dovuto decidere se concedere loro lo status di rifugiato, o eventualmente la protezione umanitaria, oppure, nel caso in cui non sussistesse la possibilità di riconoscere alcuna forma di protezione, si valutava se procedere con l'espulsione, in assenza di titolo di soggiorno. A tal fine furono istituite sette Commissioni Territoriali, cui fu affidato il compito di esaminare le istanze di riconoscimento della protezione internazionale nelle rispettive aree geografiche di competenza. Furono affiancate alla vecchia Commissione Nazionale, che, invece, manteneva compiti di coordinamento, studio e documentazione. Tutte le Commissioni, nel rispetto dell'art.1 quater della Bossi-Fini sono «presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'ACNUR». Il rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), con diritto di voto, fu inserito in ogni Commissione per assicurare coloro che temevano che la procedura accelerata si potesse risolvere in espulsioni sommarie (Einaudi, 2007).

Successivamente, dal 2005, prende forma in Italia la più importante riforma legislativa sull'asilo dalla Legge Martelli (39/1990) in luogo del recepimento della normativa europea in materia di asilo. Le dettagliate riforme sul diritto d'asilo avvengono ad opera del decreto legislativo 251/2007 "Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante

norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta” (c.d. direttiva “qualifiche”) e successivamente del decreto legislativo 25/2008 “Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato” (c.d. direttiva “procedure”). Il D. Lgs 251/2007 è stato poi integrato dal d.lgs. 21 febbraio 2014, n.18, che attua a sua volta la direttiva 2011/95/UE, nuova direttiva qualifiche, la quale mira, da una parte, ad assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, ad assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri. La predetta direttiva solleva, poi, la necessità di introdurre criteri comuni per l'attribuzione alle persone richiedenti protezione internazionale della qualifica di beneficiari della protezione sussidiaria, la quale dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati.

La richiesta di protezione internazionale rappresenta l'istanza di tutela presentata presso uno Stato membro da un individuo proveniente da un paese terzo o da uno apolide. Tale richiesta mira a ottenere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria e non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione; in base al d.lgs. n.251/2007 la richiesta deve contenere le dichiarazioni e tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, condizione sociale, anche di congiunti, identità, cittadinanza, Paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande di asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di identità e di viaggio, nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale. L'art. 3, al comma 4 del d.lgs. 51/2007, chiarisce che:

«Il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, salvo che si individuino elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno e purché non sussistono gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine.»

Il Capo V del suddetto decreto, poi, che dà corpo alla protezione internazionale confermando il principio di "non-refoulement", già riconosciuto dall'art.19 del T.U. Immigrazione, per il quale non può essere disposta l'espulsione verso uno stato in cui

lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali, o sociali; il rifugiato, o lo straniero beneficiario di protezione internazionale, possono comunque essere espulsi ove sussistano motivi per ritenere che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato o costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica (Di Muro, 2023).

Nel 2023, prima il Provvedimento "Piantedosi" e poi il Decreto Cutro sono intervenuti per modificare ulteriormente la disciplina in materia di migrazione.

Il primo atto, noto come provvedimento "Piantedosi", emanato dal Ministero dell'Interno italiano e sottoscritto dai ministri Matteo Piantedosi (Interni), Carlo Nordio (Giustizia) e Giancarlo Giorgetti (Economia), è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 22 settembre 2023. Questo provvedimento, oltre ad ostacolare, limitandola, l'azione delle ONG, stabilisce che i richiedenti asilo provenienti da Paesi al di fuori dell'Unione Europea, considerati sicuri, sono tenuti a versare una cauzione di circa 5.000 euro (4.938 euro, per la precisione) al momento in cui devono superare i controlli. Questa disposizione è volta a evitarne la detenzione in un Centro di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) durante l'esame della loro domanda di asilo. Si tratta di una cauzione che sarà trattenuta al massimo per quattro settimane. Il richiedente asilo è, inoltre, tenuto a dimostrare la disponibilità di un alloggio adeguato sul territorio nazionale come alternativa al CPR. Il decreto sottolinea, poi, l'obbligo di presentare la somma necessaria per il rimpatrio e di disporre di mezzi di sussistenza minimi.

Da ultimo, il recente Decreto "Cutro", D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla L. 5 maggio 2023, n. 50, che ricorda la tragedia avvenuta in mare nei pressi del piccolo comune calabrese, ha apportato modifiche al Testo Unico sull'Immigrazione e al decreto legislativo 28 gennaio 2008 , n. 25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato" introducendo rilevanti novità normative:

- nuove misure per la programmazione dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri (nuovo art.3 TUI);
- prevede la semplificazione per l'ottenimento del nulla osta al lavoro, da intendersi come rilasciato se non sono state acquisite dalla Questura, nei 60



giorni previsti per legge, le informazioni relative agli elementi ostativi (art.2 L. 50/2023);

- i rinnovi dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato a tempo indeterminato, per lavoro autonomo e motivi familiari potranno avere una durata massima di tre anni -e non più due, come previsto precedentemente- (nuovo art. 5 commi 3-quater e 3-sexies);
- limita ad un anno il periodo massimo di validità del permesso da concedere per motivi di studio, accesso al lavoro o lavoro subordinato o autonomo, per i minori stranieri oppure ai minori non accompagnati che siano stati coinvolti per almeno due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato di rappresentanza nazionale o iscritto nell'apposito registro (nuovo art.32);
- potenzia con misure tecnico-logistiche i centri di permanenza per i rimpatri, e i punti di crisi e prima assistenza, nonché i controlli di frontiera (art. 5-bis L.50/2023)
- apporta modifiche al sistema di accoglienza, assicurando ai richiedenti l'assistenza sanitaria, sociale e la mediazione linguistico-culturale, ma esclude la possibilità di fruire dell'assistenza psicologica, della somministrazione dei corsi di lingua italiana e dei servizi di orientamento legale e al territorio (art.5-ter L. 50/2023);
- elimina dall'ordinamento il permesso per protezione speciale, ovvero il permesso di soggiorno temporaneo (ma rinnovabile) che consentiva ai migranti di fermarsi in Italia per ragioni umanitarie e familiari, ed il correlato divieto di espulsione (art. 19 TUI);
- sancisce la possibilità di riconoscere il permesso per calamità (art. 20 bis TUI) in situazioni "contingenti ed eccezionali", e non più in casi di "grave calamità"; il suddetto permesso può essere rinnovabile per soli 6 mesi e non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro;
- introduce modifiche rilevanti nella procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, modificando il d. lgs 28 gennaio 2008, n. 25, attraverso:
  - l'introduzione di una nuova ipotesi di procedura accelerata per domande presentate direttamente alla frontiera o in zone di transito, nel caso in

cui il richiedente provenga da Paese di origine sicura (art.28 - bis D. lgs 25/2008);

- la restrizione dell'ammissibilità della domanda ripetuta si applica solo nei casi in cui non siano introdotti nuovi elementi o prove che aumentino in modo significativo la probabilità che la persona possa beneficiare della protezione internazionale, a meno che il richiedente non dimostri in modo valido di essere stato impedito, non per sua colpa, a presentare tali elementi o prove durante la sua precedente richiesta o l'ulteriore ricorso legale successivo. La responsabilità di dimostrare l'assenza di colpa è a carico del richiedente (art.29 D. lgs 25/2008);
  - la mancata sospensione, in caso di appello, dell'efficacia della decisione di respingimento per le richieste presentate direttamente alla frontiera (ai sensi delle lettere b e b-bis dell'articolo 28 bis del Decreto Legislativo n. 25/2008), si applica anche alla seconda domanda, ripresentata, se la prima presentata è già stata respinta. Lo stesso principio si estende anche alla domanda reiterata per la prima volta durante l'esecuzione della decisione di allontanamento e dichiarata inammissibile;
  - l'introduzione di disposizioni specifiche per la sospensione delle decisioni riguardanti il riconoscimento della protezione internazionale durante la procedura alla frontiera (come stabilito nel nuovo articolo 35 ter del Decreto Legislativo n. 25/2008).
- inasprisce le pene per il reato di immigrazione clandestina prevedendo la reclusione da 2 a 6 anni (invece che da 1 a 5 anni) per l'ipotesi base e da 6 a 16 (invece che da 5 a 15 anni) per le ipotesi aggravate (comma 3 art.12 TUI).

### *Il regime di protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie*

Nell'ambito del T.U. Immigrazione, l'articolo 20 prevede una disposizione protettiva che si conforma ai principi di solidarietà e di relazioni amichevoli con Paesi non appartenenti all'Unione Europea. Questa norma è destinata a garantire assistenza agli stranieri che si trovano coinvolti in situazioni di conflitto armato, calamità naturali o altre circostanze particolarmente gravi. Queste misure provvisorie e eccezionali per l'accoglienza sono stabilite attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa consultazione con i Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno e, se

necessario, di altri ministri coinvolti in situazioni di rilevante necessità umanitaria. Questo avviene in deroga al T.U. Immigrazione, in modo da consentire una risposta immediata alle emergenze umanitarie.

In questo modo, si fornisce una base legale alle richieste di assistenza e asilo temporaneo, che possono derivare da situazioni di esodi di massa o afflusso di sfollati a seguito di conflitti o catastrofi naturali. Nel passato, il governo italiano ha già adottato misure straordinarie di protezione temporanea per diverse situazioni, come nel caso dei profughi fuggiti dalla regione in conflitto del Kosovo (D.P.C.M. 12 maggio 1999), interventi per concedere permessi temporanei di soggiorno ai cittadini somali (D.M. 9 settembre 1992), o rilasciare nulla osta provvisori di ingresso e soggiorno per gli sfollati dalla ex Jugoslavia (D.L. 24 luglio 1992, n. 350), per i rifugiati provenienti dal Ruanda durante le pulizie etniche (D.L. 24 giugno 1994, n. 406), e per le persone provenienti dall'Ucraina (D.L. n. 14/2022, convertito con L.28/2022, D.L. n. 21/2022, convertito con L. n. 51/2022, D.L. n. 16/2023, convertito con L. n. 46/2023). Queste ultime disposizioni hanno permesso il rilascio di permessi di soggiorno di protezione temporanea per i profughi ucraini, accompagnati da misure di accoglienza, assistenza materiale, sostegno economico e altri benefici, come il diritto a un alloggio adeguato, l'accesso all'istruzione per i minori, il diritto a lavorare sia in forma subordinata che autonoma, nonché l'accesso a cure mediche e servizi sociali.

Oltre a quanto già menzionato nell'articolo 20 del Testo Unico sull'Immigrazione, è stato integrato nel sistema giuridico italiano il Decreto Legislativo n. 85/2003, il quale implementa la direttiva 2001/55/CE. Quest'ultima normativa riguarda l'istituzione di disposizioni minime per la concessione di protezione temporanea in situazioni di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi, i quali non possono rientrare nei loro paesi d'origine. La direttiva mira anche a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che accolgono tali persone e che ne subiscono le conseguenze. La protezione temporanea, in conformità con i principi indicati nella direttiva menzionata, è progettata per essere di durata limitata e non deve compromettere il riconoscimento dello status di rifugiato stabilito dalla Convenzione di Ginevra. Inoltre, è soggetta a consultazioni regolari con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) (Di Muro, 2023).

## 2. La normativa tedesca

L'immigrazione in Germania è stata una costante rilevante nel tempo. Nel 2021, ad esempio, sebbene l'immigrazione fosse aumentata in tutti gli Stati membri dell'UE, è stata la Germania a registrare il dato più alto di persone che immigrano: 874.400 (EUROSTAT, 2023).

La politica migratoria della Repubblica Federale di Germania, come si evince dalle dichiarazioni del Ministero federale dell'interno, dei lavori pubblici e della patria, nonché dall'*AufenthG* (Residence Act), la legge tedesca più importante in materia di migrazione e status dei migranti:

«serve a gestire e limitare l'afflusso di stranieri nella Repubblica federale di Germania. Permette e organizza l'immigrazione tenendo conto delle capacità di ammissione e di integrazione e degli interessi della Repubblica Federale Tedesca nell'economia e nel mercato del lavoro. Allo stesso tempo la legge serve anche ad adempiere agli obblighi umanitari della Germania. A tal fine regola l'ingresso, il soggiorno, l'attività economica e l'integrazione degli stranieri».

*AufenthG*, sezione 1

Agli albori della Repubblica Federale di Germania, la migrazione era regolamentata dalla "Foreigners Police Ordinance" del 1938, che è rimasta in vigore fino al 1965. La prima codificazione completa della legge sugli stranieri nella Repubblica federale di Germania è stata il "Foreigners Act" (*Ausländergesetz*) del 1965, successivamente sostituita, nel 1991, da un rinnovato Foreigners Act (*Ausländergesetz*). Nel 2005, con l'entrata in vigore dell'"Immigration Act" (*Zuwanderungsgesetz*), sono stati introdotti il Residence Act (*Aufenthaltsgesetz, AufenthG*) e la legge sulla Libertà di Circolazione in UE (*Freizügigkeitsgesetz/EU, FreizügG/EU*). Nel 2007, la Legge sull'Attuazione delle Linee Guida (*Richtlinienumsetzungsgesetz*) ha apportato modifiche sostanziali all'*AufenthG*, implementando diverse direttive dell'Unione europea (UE) nel diritto tedesco. Da allora, l'*AufenthG* è stata soggetta a diverse modifiche (Robbers, 2021).

Le politiche, nonché, le leggi sulla migrazione tedesche muovono da una serie di principi fondamentali che si sono evoluti nel corso del tempo. La Germania, consapevole delle devastanti conseguenze della xenofobia nella sua storia, si è impegnata attraverso la sua Costituzione federale a mantenere un atteggiamento aperto, amichevole e solidale nei confronti degli stranieri, specialmente dei rifugiati. La normativa tedesca sull'immigrazione si distingue per la necessità imprescindibile di

gestire e regolare l'arrivo di migranti al fine di assicurare un efficace funzionamento del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale; la sua azione, infatti, deve essere efficacemente pensata per promuovere la coesione e lo sviluppo armonioso della società e della cultura del paese.

Di seguito una breve panoramica delle fonti, esposte in maniera gerarchica, che regolano l'immigrazione in Germania e che saranno approfondite in seguito:

1. La Costituzione della Repubblica Federale tedesca, all'articolo 16a sancisce che godono del diritto di asilo "i perseguitati politici" e prevede all'articolo 1 che venga rispettata e protetta la dignità dell'uomo, definendola "intangibile". Il secondo comma dello stesso articolo sancisce che «Il popolo tedesco riconosce quindi gli inviolabili e inalienabili diritti dell'uomo come fondamento di qualsiasi comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo». Garantendo a tutti i diritti umani, sono, di conseguenza, costituzionalmente garantiti i diritti fondamentali degli stranieri e il diritto fondamentale di asilo politico. La Costituzione federale determina anche le strutture di base per legiferare e amministrare nel campo del diritto migratorio, nonché per le competenze dei tribunali. In base all'art. 74 "il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri rientra tra le competenze legislative concorrenti";
2. Il Residence Act (AufenthG) è la legge principale che regola la migrazione e lo status dei migranti in Germania per le persone che non hanno la cittadinanza europea. La sezione 1(1) dell'AufenthG, delinea l'obiettivo primario di regolare e limitare l'ingresso degli stranieri nel Paese. Questo, allo scopo di facilitare la gestione dell'immigrazione, considerando attentamente le capacità di accoglienza e integrazione, nonché gli interessi economici e del mercato del lavoro del paese. Parallelamente, l'AufenthG, fa in modo che gli obblighi umanitari del paese vengano adeguatamente rispettati. A tal fine, disciplina vari aspetti del fenomeno migratorio, tra cui l'ingresso, il soggiorno, l'attività lavorativa e l'integrazione degli stranieri. Questo obiettivo è già implicito nel titolo completo della legge, denominata "Legge sul soggiorno, l'attività economica e l'integrazione degli stranieri nel territorio federale". Va sottolineato che l'AufenthG non interviene sulle numerose disposizioni di altre leggi, come ad esempio l'AsylG;

3. L'Asylum Act (AsylG - Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet - Legge sulla residenza, l'impiego e l'integrazione degli stranieri nel Territorio federale), invece, prevede norme applicabili agli stranieri che chiedono protezione contro la persecuzione politica ai sensi dell'art.16a, paragrafo 1 della Costituzione tedesca e agli stranieri che chiedono la protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE (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).
4. Numerose altre leggi e ordinamenti disciplinano la materia più nel dettaglio: il regolamento sulla residenza (Aufenthaltsverordnung, AufenthV) è forse il più importante per le questioni generali. Vi sono poi, ad esempio, il regolamento sui corsi di integrazione (Integrationskurs-Verordnung), quello sui test dei corsi di integrazione (Integrationskurstest-Verordnung); il regolamento sulla promozione professionale della lingua tedesca (corsi di formazione linguistica legati al lavoro) (Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung, DeuFöV). La raccolta e il trattamento dei dati relativi agli stranieri sono regolati dalla Legge sul registro centrale degli stranieri (AusländerzentralregisterG) e dal Regolamento di attuazione della legge sul registro centrale degli stranieri (AZRG-DurchführungsVO), la Legge sull'istituzione di un archivio di allerta visti (Gesetz zur Errichtung einer Visa-Warndateigesetz, VWDG) e la legge sull'istituzione di un archivio di allerta visti - regolamenti di attuazione (Verordnung zur Durchführung des Visa-Warndateigesetzes, VWDG-Durchführungsverordnung, VWDG-DV) (Robbers, 2021).

La normativa sull'immigrazione in Germania è caratterizzata da complessità ed eterogeneità, dovute al fatto che il Paese è una federazione composta da sedici Stati federali (Länder). In forza di questa struttura federale, molte aree dell'ambito legislativo della migrazione campo giuridico rientrano nella sfera di competenza dei singoli Stati federali. Ciascun "Land" gode, infatti, di una sovranità, seppur parziale, comunque a pieno titolo e detiene poteri legislativi e organizzativi definiti dalla

Costituzione federale (*Grundgesetz*). Le questioni più rilevanti del diritto dell'immigrazione sono, tuttavia, di competenza della Repubblica federale, mentre i Länder gestiscono la maggior parte degli aspetti pratici del diritto migratorio e i loro tribunali si occupano delle controversie legali inerenti (Robbers, 2021).

Le dinamiche della normativa sull'immigrazione in Germania sono state influenzate da diverse fonti normative esterne. Tra queste, primariamente i regolamenti dell'Unione Europea rivestono un importante ruolo di modifica della normativa interna, essendo direttamente applicabili senza necessità di adattamento alcuno e, in secundis le direttive dell'UE le quali, invece, richiedono l'attuazione attraverso la legislazione tedesca.

Infine, una serie di patti e accordi internazionali riguardanti il diritto degli stranieri è stato recepito nell'ordinamento giuridico tedesco, concorrendo a modellare la normativa sull'immigrazione nel Paese.

I principi guida, articolati e dettagliati dall'AufenthG, della politica migratoria tedesca sono i seguenti:

- integrazione: la legislazione tedesca sull'immigrazione si propone di facilitare l'integrazione degli stranieri nella società tedesca, con l'obiettivo di agevolare la loro acquisizione dello stile di vita proprio del Paese. Si considera che uno straniero sia integrato in Germania quando è in grado di agire autonomamente in tutti gli aspetti della vita quotidiana, senza necessità di assistenza o intermediazione da parte di terzi. Al fine di promuovere questa integrazione, la normativa prevede che lo straniero raggiunga determinati requisiti linguistici, che soddisfi condizioni abitative sicure e, quando ritenuto opportuno dal legislatore, che frequenti corsi di integrazione;
- sussistenza sicura: assicurare il sostentamento degli stranieri costituisce un principio di fondamentale importanza nel contesto dell'immigrazione in Germania. Questo principio generale mira a tutelare la dignità umana e la salute degli individui provenienti da altri paesi, nonché a garantire il regolare funzionamento del sistema di sicurezza sociale del Paese. Secondo quanto previsto dall'articolo 2, paragrafo 3, dell'AufenthG, si considera che lo straniero abbia un sostentamento sicuro quando è in grado di provvedere

autonomamente al proprio mantenimento senza dover ricorrere a risorse pubbliche, incluso un adeguato piano assicurativo sanitario;

- sufficiente spazio abitativo: in un contesto in cui i permessi di soggiorno richiesti e rilasciati sono numerosi, l'AufenthG. all'articolo 2(4) definisce lo spazio abitativo sufficiente come lo spazio necessario per ospitare una persona che ha bisogno di un alloggio in una struttura assistenziale sovvenzionata dallo Stato. Un alloggio che non rispetta le normative tedesche riguardanti le condizioni di vita e di occupazione non è idoneo neanche per gli stranieri. In termini pratici, per ciascun membro della famiglia di età superiore ai 6 anni è necessario disporre di 12 metri quadrati di spazio abitativo, mentre per ciascun membro della famiglia di età compresa tra i 2 e i 6 anni sono richiesti 10 metri quadrati, sempre considerando l'uso appropriato di stanze aggiuntive come cucina e bagno. Queste quantità possono essere leggermente ridotte, approssimativamente del 10%.
- conoscenza della lingua: è essenziale per ottenere numerosi titoli di soggiorno. La legislazione individua vari livelli di competenza, delineati nella sezione 2(9)-(12) dell'AufenthG. Questi diversi livelli linguistici costituiscono i prerequisiti per ottenere titoli di soggiorno in Germania. I livelli linguistici contemplati sono i seguenti: conoscenza di base, competenza elementare, competenza sufficiente e competenza avanzata della lingua tedesca.

Il sistema giuridico tedesco in materia di asilo distingue le forme di protezione in: asilo politico, protezione internazionale, protezione sussidiaria, protezione temporanea e lo status di straniero sfollato. Il diritto di asilo, è stato introdotto dalla *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania) come diritto fondamentale fin dalla sua entrata in vigore nel 1949, precisamente all'articolo 16a, ed è delineato, principalmente nell'AsylG. Quest'ultima normativa, applicabile anche alle forme di asilo conformi al diritto comunitario e internazionale, è fondamentale per la comprensione e la gestione del diritto di asilo in Germania. Nel 1993, il suddetto articolo 16, è stato oggetto di parziali modifiche, con l'introduzione dei concetti di Paesi terzi sicuri e Paesi di origine sicuri.

Inizialmente, la procedura d'asilo era disciplinata dal regolamento sull'asilo del 1953, e successivamente, a partire dal 1965, dalle sezioni 28 e seguenti dell'Immigration



Act, e dal 1982, dalla Legge sulla procedura di asilo (Asylverfahren Gesetz), la quale ha subito modifiche sostanziali nel 1992 per allinearsi alle nuove disposizioni della Legge fondamentale. Nel 2015, tale normativa è stata ribattezzata come legge sull'asilo (Asyl Gesetz, AsylG).

Il diritto all'asilo politico è sancito dall'articolo 16 della Costituzione federale tedesca, il quale affonda le sue radici nell'esperienza del periodo di persecuzione politica e razziale attuata dal regime totalitario nazionalsocialista tra il 1933 e il 1945. In quel contesto storico venne disseminato il terrore e molti cittadini tedeschi si trovarono costretti a fuggire dal Paese in cerca di rifugio all'estero. Nel corso degli ultimi decenni, questa disposizione è stata soggetta a significative modifiche, con l'aggiunta delle sezioni da due a cinque, allo scopo di regolare e limitare l'immigrazione in Germania. Anche la maggior parte delle costituzioni dei Länder tedeschi garantisce il diritto all'asilo politico. Tuttavia, le garanzie offerte possono variare rispetto a quelle stabilite a livello federale. Ad esempio, l'articolo 11 della Costituzione del Saarland prevede che coloro i quali abbiano subito una violazione dei diritti fondamentali sanciti dalla stessa Costituzione del Saarland godano del diritto di asilo in tale Land. Una disposizione simile è l'articolo 105 della Costituzione bavarese. È importante notare, tuttavia, che in virtù del principio della supremazia della Costituzione federale sul diritto dei Länder, in pratica queste disposizioni costituzionali regionali non offrono una protezione aggiuntiva, poiché la legge federale ha la precedenza anche sulle costituzioni dei Länder.

Gli istituti della protezione internazionale e di quella sussidiaria, invece, vengono disciplinati dalla Legge sull'Asilo (AsylG), la quale viene adottata per la prima volta nel settembre 2008 per recepire una serie di direttive europee: Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, che stabilisce norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime relative all'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e del contenuto della protezione concessa; Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, sulle norme minime relative alle procedure adottate negli Stati membri per la concessione e la revoca dello status di rifugiato. Queste

norme si estendono, altresì, agli stranieri che cercano protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE.

L'AsylG, nella sua sezione 1, riguarda gli stranieri che richiedono protezione da persecuzioni politiche in conformità con l'articolo 16(a) della Grundgesetz e quelli che cercano protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE. La protezione internazionale secondo la direttiva 2011/95/UE, nota come direttiva sulle qualifiche, comprende sia la difesa dalle persecuzioni in conformità con la Convenzione delle Nazioni Unite del 28 luglio 1951 sullo status giuridico dei rifugiati, sia la protezione sussidiaria in base all'articolo 15 della direttiva sulle qualifiche.

La sezione 3(1) dell'Asylum act definisce il rifugiato come segue:

«Lo straniero è un rifugiato come definito nella Convenzione del 28 luglio 1951 sullo status giuridico dei rifugiati (Gazzetta Federale II, pp. 559, 560) se egli, per fondato timore di persecuzioni nel suo paese d'origine a causa della sua razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, se risiede al di fuori del paese (paese di origine) di cui possiede la nazionalità e la cui protezione non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi, o dove aveva la sua residenza abituale come apolide e dove non può o, a causa di tale paura, non vuole tornare»

L'AsylG fornisce quindi una definizione di rifugiato che è relativa ad un fondato timore di persecuzione nel paese d'origine, derivante dalla razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, per il quale l'individuo risiede al di fuori di tale paese di cui è cittadino e non ha la possibilità di invocare la protezione di detto paese. Questa condizione è applicabile anche quando lo straniero, avendo lo status di apolide a causa di tale timore, non può o non vuole tornare. Agli individui stranieri che rientrano nella definizione di rifugiato secondo la sezione 3(1) dell'AsylG viene riconosciuto il diritto di asilo politico e ottengono, pertanto, lo status di rifugiato.

Un'ulteriore forma di tutela è rappresentata dalla protezione sussidiaria. Conformemente alla sezione 4(1) dell'AsylG, uno straniero può richiedere la protezione sussidiaria se è in grado di dimostrare ragioni sostanziali per credere che potrebbe essere esposto a un rischio effettivo di gravi danni nel suo paese d'origine. Si presume che lo straniero sia a rischio di subire la pena di morte o l'esecuzione, di essere sottoposto a trattamenti o pene inumani o degradanti, o che esista una minaccia grave e individuale alla vita o all'incolumità di un civile a causa di violenze indiscriminate in situazioni di conflitto armato, sia a livello internazionale che interno.

La protezione temporanea è, invece, disciplinata dall'AufenthG che all'art. 24 sancisce: «Allo straniero a cui è concessa la protezione temporanea sulla base di una decisione del Consiglio dell'Unione europea ai sensi della direttiva 2001/55/CE e che dichiara di voler essere ammesso nel territorio federale viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per la durata della protezione temporanea valutata ai sensi degli articoli 4 e 6 di detta direttiva»; in base alla suddetta direttiva europea la durata dell'istituto della protezione temporanea è pari ad un anno (art.4). Tuttavia secondo il comma 4 del medesimo articolo della legge tedesca lo straniero non potrà scegliere il luogo in cui risiedere, sarà «l'autorità suprema del Land o l'organo da essa designato emana una decisione di assegnazione».

La direttiva europea introduce una procedura eccezionale volta a garantire protezione immediata e temporanea in situazioni in cui l'Unione Europea deve confrontarsi con afflussi massicci o imminenti di sfollati provenienti da paesi terzi, i quali non possono rientrare nei loro luoghi d'origine. Questa procedura si applica in particolare quando esiste il rischio che il sistema di asilo non riesca a gestire tale afflusso senza impatti negativi sulla sua efficienza, nell'interesse delle persone coinvolte e di coloro che richiedono protezione. In questo contesto, gli sfollati sono cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare le loro terre o sono stati evacuati, specialmente in risposta a un appello da parte di organizzazioni internazionali, e non possono rientrare in modo sicuro e duraturo a causa della situazione precaria nel loro paese. L'idea sottesa alla fornitura di protezione temporanea è preservare coloro che fuggono da zone di conflitto armato o violenza sistematica, nonché coloro che sono esposti a gravi rischi o che hanno subito violazioni sistematiche o generalizzate dei loro diritti umani (Robbers, 2021). Nel caso del conflitto russo ucraino, ad esempio, in cui sono stati 4,07 milioni i cittadini fuggiti dall'Ucraina a seguito dell'invasione russa del 24 febbraio 2022, lo status di protezione temporanea nei Paesi dell'Ue è stato garantito a tutti i profughi che ne avessero necessità. La Germania è stata tra i principali paesi dell'Ue ad ospitare i beneficiari di protezione temporanea dall'Ucraina: 1.133.420 persone; 28% del totale (Eurostat,2023). Lo straniero che ha ricevuto la protezione temporanea attraverso una deliberazione del Consiglio dell'Unione Europea e manifesta l'intenzione di essere ammesso in Germania ottiene un permesso di soggiorno temporaneo, valido per l'intero periodo in cui beneficia della protezione temporanea nel territorio tedesco (sezione 24(1) dell'AufenthG, articoli 5-6

della direttiva 2001/55/CE). Gli individui stranieri, ai quali viene garantita la protezione temporanea, verranno destinati ad uno degli Stati federali (Länder).

Lo status degli "stranieri sfollati", infine, è definito dalla Legge sullo status giuridico degli stranieri sfollati nel territorio federale nella versione rivisitata in vigore, pubblicata nella Gazzetta ufficiale federale, parte III, n. 243-1. Nello status legale "straniero sfollato" rientrano gli apolidi e chi ha risieduto in Germania occidentale o a Berlino occidentale dopo la Seconda guerra mondiale, in seguito alla persecuzione del regime nazista. Spesso si tratta di ex lavoratori forzati. È essenziale distinguere gli stranieri sfollati dagli sfollati, talvolta identificati anche come stranieri sfollati, come definito dalla sezione 2(6) dell'AufenthG e dalla Direttiva 2001/55/CE relativa all'afflusso massiccio di sfollati.

L'AsylG, insieme all'AufenthG disciplinano anche quei casi in cui le richieste di asilo o di riconoscimento dello status di rifugiato vengono rifiutate:

- Se il richiedente asilo gode di protezione interna, come definita dalla sezione 3e dell'AsylG, nel suo paese di origine, si presuppone che egli sia escluso dallo status di rifugiato. Di conseguenza, lo straniero per cui non si abbia un fondato timore di persecuzione, o che comunque potrebbe avere accesso ad una forma di protezione in una determinata regione del proprio paese di origine raggiungibile in modo sicuro e nella quale possa avere la ragionevole aspettativa di stabilirsi, lo status di rifugiato non sarà riconosciuto;
- in genere, al cittadino straniero non viene concesso il diritto di asilo se la minaccia di persecuzione politica che potrebbe subire nel proprio paese di origine ha origine da una scelta deliberata e consapevole compiuta dallo straniero dopo aver abbandonato il suo paese d'origine, a meno che la suddetta decisione non rispecchi le profonde convinzioni che lo straniero ha chiaramente manifestato mentre si trovava nel proprio paese d'origine (sezione 28 dell'AsylG). Questa eccezione non si applica se lo straniero, a causa dell'età e del livello di maturità che aveva raggiunto quando si trovava nel Paese d'origine, non era ancora in grado di formarsi delle convinzioni solide;

- l'individuo straniero non può qualificarsi come rifugiato, né può ottenere la protezione temporanea, se esistono fondati motivi per credere che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, come definito dagli strumenti internazionali che trattano tali reati (sezione 3(2) dell'AsylG); la stessa restrizione si applica in caso di richiesta di protezione sussidiaria (sezione 4(2) AsylG);
- uno straniero non può ottenere lo status di rifugiato qualora benefici della tutela o dell'assistenza di un'organizzazione o istituzione dell'ONU, eccezion fatta per l'UNHCR (articolo 1, sezione D della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati del 1951). Tuttavia, l'individuo straniero conserva lo status di rifugiato nel caso in cui tale protezione o assistenza non sia più disponibile e non sia stata adottata alcuna risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che offra una soluzione alla situazione degli interessati;
- lo status di rifugiato non viene concesso ad uno straniero, nonostante soddisfi i requisiti di rifugiato, nel caso in cui, per gravi motivi, tale individuo sia considerato una minaccia per la sicurezza della Germania o rappresenti un pericolo per il pubblico, avendo ricevuto una condanna penale di almeno tre anni per un crimine o un reato particolarmente grave (sezione 3(4) dell'AsylG, articolo 60(8) del primo servizio dell'AufenthG);
- lo status di rifugiato non viene concesso nemmeno nel caso in cui l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati abbia deciso di dare acconsentire alla deportazione di uno straniero a causa del pericolo pubblico che egli rappresenta in generale. Questo pericolo sussiste quando lo straniero è stato inequivocabilmente condannato a una pena detentiva o a un periodo di reclusione di almeno un anno per uno o più reati intenzionali commessi contro la vita, l'integrità fisica, l'autodeterminazione sessuale, la dignità o la proprietà, o per resistenza alle autorità di esecuzione mediante l'uso di violenza, o se il reato è stato perpetrato come stupro o violenza sessuale con l'uso della forza (sezione 60(1) e (8) dell'articolo 177 del codice penale).

Come anticipato, nel 1993, l'articolo 16 della Costituzione federale tedesca, ha visto l'aggiunta di due nuovi concetti, quello di "Paese di origine sicuro" e di "Paese terzo sicuro". I primi devono essere individuati «con una legge soggetta all'approvazione del

Bundesrat». I Paesi di origine da considerare “sicuri”, sono quelli in cui «sulla base delle loro leggi, delle prassi esecutive e delle condizioni politiche generali, si può concludere con sicurezza che né persecuzioni politiche né punizioni o trattamenti inumani o degradanti esistano. Si presume che lo straniero proveniente da tale Stato non sia perseguitato a meno che non presenti prove che giustifichino la conclusione che, contrariamente a tale presunzione, è perseguitato per motivi politici» (Art. 16a (3), Grundgesetz). Pertanto, di norma, una domanda d'asilo presentata da uno straniero proveniente da un Paese di origine sicuro è respinta in quanto manifestamente infondata. I secondi, invece, sono gli Stati membri dell'Unione Europea e altri Stati terzi in cui sia la Convenzione relativa allo status dei rifugiati che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali trovano applicazione. In caso di richiedenti provenienti da uno dei predetti stati, ex art. 16a (2), Grundgesetz, «provvedimenti di cessazione del soggiorno del richiedente possono essere adottati indipendentemente da ogni eventuale ricorso in giudizio nei suoi confronti», per cui a qualsiasi straniero entrato in Germania da un paese terzo sicuro non sarà concesso asilo (Robbers, 2021).

Tuttavia, se il migrante o lo straniero è in possesso del passaporto e di un titolo di soggiorno potrà entrare legalmente in territorio tedesco.

Ai migranti, la cui richiesta di asilo è pendente, viene riconosciuto il diritto di soggiorno fino alla conclusione della procedura, in base agli articoli 55 e seguenti dell'AsylG.

Gli stranieri richiedenti asilo, in generale, sono autorizzati, secondo quanto stabilito dalla sezione 55 dell'AsylG, a rimanere in Germania mentre la procedura di asilo è in corso, dopo aver ottenuto un certificato di arrivo. I richiedenti, infatti, ricevono un certificato riportante il “permesso di rimanere in attesa della decisione sull'asilo” (Aufenthalt Gestaltung). Nel caso in cui non sia stato rilasciato un certificato di arrivo, la presentazione della domanda equivale a un permesso di soggiorno in attesa della conclusione della procedura di asilo. In questo caso, la probabilità che a un richiedente asilo venga concesso un titolo di soggiorno è ridotta al minimo.

Né il certificato di arrivo né il permesso di soggiorno in attesa della decisione sull'asilo costituiscono titoli di residenza. In linea generale, i richiedenti asilo devono completare la procedura di asilo prima di ottenere un titolo di soggiorno. Ai sensi dell'articolo 10

dell'AufenthG, un richiedente asilo può ottenere un titolo di soggiorno solo prima che la procedura di asilo sia legalmente conclusa con l'approvazione dell'autorità suprema del Land, e solo se richiesto da un interesse vitale tedesco. Un'eccezione a questa regola è prevista solo quando lo straniero ha il diritto di ottenere un titolo di soggiorno, come nel caso delle persone a carico che emigrano successivamente. Un titolo di soggiorno rilasciato o prorogato dall'autorità per gli stranieri dopo l'ingresso in Germania di un richiedente asilo può essere esteso in conformità alle disposizioni dell'AufenthG, indipendentemente dalla presentazione della domanda di asilo. Uno straniero il cui ricorso per asilo sia stato irrevocabilmente respinto o che abbia ritirato la richiesta di asilo può ottenere un titolo di soggiorno prima di lasciare la Germania solo secondo le disposizioni di soggiorno stabilite dal diritto internazionale o per ragioni umanitarie o politiche (Parte 5 dell'AufenthG).

I richiedenti asilo non godono del diritto di scegliere liberamente di risiedere in uno specifico Land o in una località di loro preferenza (articolo 55(1), AsylG). Coloro che presentano la domanda di asilo presso un'agenzia per gli stranieri o la polizia di un Land vengono immediatamente indirizzati al centro di accoglienza competente o, se sconosciuto, al più vicino, in conformità con il regolamento (sezione 19 AsylG). Le disposizioni riguardanti l'alloggio e la distribuzione sono contenute nelle sezioni 44 e successive dell'AsylG. I Länder sono obbligati a stabilire e mantenere i necessari centri di accoglienza per ospitare i richiedenti asilo e a garantire il numero adeguato di posti nei centri di accoglienza per i nuovi richiedenti asilo assegnati loro in base alle rispettive quote di ammissione mensili. Ogni mese, il Ministero federale dell'Interno o l'autorità da esso designata, che è l'Ufficio federale delle migrazioni e dei rifugiati, informa i Länder sul numero di nuovi richiedenti asilo, sull'andamento futuro e sulle prospettive di alloggio.

I Länder possono concordare di stabilire un criterio per definire la distribuzione dei richiedenti asilo tra le diverse regioni. La "quota di ammissione" (sezione 45 AsylG), rappresenta la suddivisione delle persone che chiedono asilo per ciascun Land. Fino a quando un accordo di questo tipo non è raggiunto o se tale accordo dovesse essere revocato, la quota di ammissione per l'anno corrente si basa sul criterio calcolato per l'anno precedente, considerando fattori come gettito fiscale e popolazione. Questo criterio, conosciuto come "Chiave di Koenigstein" (Königsteiner Schlüssel), è

pubblicato nella Gazzetta federale dall'Ufficio della Conferenza congiunta sull'istruzione e la ricerca. Due o più Länder, inoltre, possono concordare che i richiedenti asilo destinati a essere ammessi da un determinato Land, in base al suo contingente di ammissione, siano invece accolti da un altro Land. Questo accordo deve includere informazioni sulla dimensione del gruppo di persone coinvolte e una compensazione adeguata dei costi. È importante sottolineare che tale accordo non influisce sulla quota di ammissione complessiva.

Gli stranieri che devono presentare la loro richiesta di asilo presso una dislocazione dell'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati, come stabilito dalla sezione 14(1) dell'AsylG, sono obbligati a risiedere nel centro di accoglienza designato per un periodo che può estendersi fino a diciotto mesi, secondo quanto previsto dalla sezione 47 dell'AsylG. Tale periodo di permanenza è limitato a sei mesi nel caso di minori, dei loro genitori o di altre persone con diritto di custodia, nonché per i fratelli non sposati maggiorenni del minore. La stessa disposizione si applica quando il richiedente asilo è in stato di detenzione o sottoposto a un'altra forma di custodia ufficiale, è ospedalizzato, ricoverato in una casa di cura o inserito in un istituto di assistenza sociale per giovani, come indicato nella sezione 14(2), n. 2 dell'AsylG, fino a quando vengono rilasciati o dimessi da tali strutture, previa decisione dell'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati sulla loro richiesta di asilo. In alcune circostanze, come nel caso di falsa identità o violazione degli obblighi di cooperazione, gli stranieri possono essere tenuti a risiedere in un centro di accoglienza per un periodo superiore ai diciotto mesi.

I Länder possono stabilire l'obbligo per i richiedenti asilo di soggiornare nel centro di accoglienza assegnato fino a quando l'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati non emette una decisione sulla loro richiesta di asilo. Tale disposizione si applica anche nel caso in cui la domanda venga respinta come manifestamente infondata o inammissibile. Inoltre, il soggiorno obbligatorio persiste fino a quando i richiedenti lasciano la Germania o fino a quando viene eseguito l'avviso o il provvedimento di espulsione, come previsto dalla sezione 47(1b) dell'AsylG. È importante notare che tale requisito di residenza non può protrarsi per un periodo superiore ai ventiquattro mesi. L'obbligo di risiedere in un centro di accoglienza giunge a termine secondo quanto prescritto dalla sezione 48 dell'AsylG in diverse circostanze. Ciò può accadere se al richiedente asilo viene assegnata una residenza in un altro luogo o in un diverso



alloggio, se gli è conferito lo status di asilo o protezione internazionale (come definito nella sezione 1(1), n. 2 dell'AsylG) o se soddisfa i requisiti per ottenere un titolo di residenza conformemente all'AufenthG. Quest'ultimo caso si verifica, ad esempio, quando il richiedente asilo contrae matrimonio o stipula un'unione civile in Germania. La cessazione dell'obbligo di residenza in un centro di accoglienza è prevista anche dalla sezione 49 dell'AsylG nel caso in cui sia applicabile un avviso di espulsione e risulti impraticabile eseguire l'espulsione con breve preavviso. Tale situazione si verifica anche se lo straniero ottiene un permesso di soggiorno temporaneo per la protezione temporanea, come stabilito dalla sezione 24 dell'AufenthG. Inoltre, l'obbligo può essere revocato per motivi di sanità pubblica, ragioni di pubblica sicurezza o ordine pubblico, nonché per altre circostanze impellenti.

Lo status legale generale delle persone a cui è stato concesso lo status di rifugiato è delineato nella sezione 2 dell'AsylG. In Germania, coloro ai quali è stato conferito lo status di rifugiato godono dei diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati. Tra questi diritti, figurano il diritto alla non discriminazione e l'accesso ai tribunali. Poiché la Convenzione di Ginevra del 1951 stabilisce solo standard minimi, le disposizioni che assicurano uno status legale più favorevole per i rifugiati rimangono invariate.

L'AsylG continua a distinguere tra lo status di chi ha ottenuto asilo politico in base alla Legge fondamentale tedesca e quello dei rifugiati beneficiari di protezione internazionale; nonostante ciò, nella pratica odierna le differenze tra di essi sono quasi impercettibili. Va notato che l'asilo politico, costituendo un diritto fondamentale ai sensi dell'articolo 16a (1) della Basic Law, consente la presentazione di reclami costituzionali presso la Corte costituzionale federale in caso di violazioni specifiche. D'altra parte, un reclamo costituzionale relativo a una presunta violazione dello status di rifugiato in base al diritto ordinario richiede anche una violazione dei diritti costituzionali, come il libero sviluppo della personalità protetto dall'articolo 2(1) della Legge fondamentale, per essere ammissibile. Tuttavia, le conseguenze pratiche di tale distinzione sono limitate.

### *Skilled Workers Immigration Act*

Nel 2019 è stato adottato un corposo pacchetto di leggi sull'immigrazione, tra cui spicca la Legge sull'immigrazione dei Lavoratori Qualificati (Fachkräfteeinwanderungsgesetz), la quale apporta sostanziali modifiche all'AufenthG. Lo scopo principale della legge sull'immigrazione dei lavoratori qualificati è quello di agevolare l'ingresso dei lavoratori qualificati nel paese e, in questo modo, contrastare la carenza di manodopera (Robbers, 2021). La definizione "lavoratori qualificati" ricomprende sia laureati che individui con formazione professionale qualificata. Il Governo federale tedesco ha definitivamente approvato la legge nel luglio 2023 e ha suddiviso l'implementazione della normativa in tre fasi, con le prime due pianificate per novembre 2023 e marzo 2024, mentre la terza è attesa per giugno 2024 (Symons, 2024). La legge ha istituito delle autorità centrali chiamate "Centri di competenza", responsabili dell'immigrazione dei lavoratori qualificati, al fine di introdurre una procedura celere e uniforme per l'ammissione di tali lavoratori.

I c.d. "lavoratori qualificati" possono ottenere un permesso di soggiorno temporaneo per lavoro qualificato con condizioni agevolate. Non è più richiesto un esame prioritario da parte dell'Agenzia federale del lavoro per i lavoratori qualificati stranieri, a meno che non sia specificato diversamente nell'ordinanza sul lavoro. Tale esenzione dall'esame prioritario si applica ai lavoratori stranieri qualificati che soddisfano determinati requisiti, come il possesso di una qualifica riconosciuta e un contratto di lavoro. Inoltre, non è richiesto l'esame prioritario per l'assunzione di stranieri la cui espulsione sia stata temporaneamente sospesa o che siano in possesso di un permesso di soggiorno in attesa della decisione sull'asilo. Tuttavia, l'esame prioritario continua ad essere applicato per l'ammissione a scopo di formazione professionale (Robbers, 2021).

La recente legislazione prevede il mantenimento e in certi casi l'espansione dei dispositivi esistenti per i lavoratori qualificati titolari di laurea, come la Carta Blu UE. Inoltre, viene istituita una nuova carta delle opportunità (Chancenkarte) che permette ai cittadini provenienti da Paesi terzi di cercare impiego. Questa nuova normativa è articolata in diverse sezioni e le relative disposizioni sono state progressivamente introdotte a partire dal novembre del 2023.

La Carta Blu UE può essere richiesta da lavoratori altamente qualificati di paesi non UE, e consente loro di vivere e lavorare in 25 dei 27 Stati Membri dell'UE (Danimarca e Islanda non sono soggetti alla proposta).

In attuazione della Direttiva (UE) 2021/1883, il legislatore tedesco ha ristrutturato e ampliato le possibilità di migrazione con la Carta Blu UE, prevedendo la possibilità di fare richiesta di ingresso in Germania tramite questo strumento a lavoratori che abbiano soglie salariali più basse di quelle previste in precedenza e ampliando le categorie di persone che possono fare richiesta della carta blu a:

- individui stranieri che hanno conseguito una laurea negli ultimi tre anni possono richiedere una Carta Blu UE qualora il loro impiego in Germania garantisca un reddito minimo equivalente al 45,3% del massimale di valutazione annuale per l'assicurazione pensionistica (nel 2024: 41.041,80 euro);
- Specialisti IT che possano dimostrare di avere almeno tre anni di esperienza professionale;
- lavoratori che svolgono professioni che in Germania risultano essere a rischio (*bottleneck professions*): Manager del settore manifatturiero, minerario, edile o della distribuzione, manager di servizi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione, manager di servizi professionali, come i manager di servizi per l'infanzia o sanitari, veterinari, dentisti, farmacisti, infermieri e ostetriche, insegnanti ed educatori scolastici ed extrascolastici.

Le due fondamentali disposizioni legali riguardanti i permessi di soggiorno per i lavoratori qualificati, sia con una formazione professionale (articolo 18a dell'AufenthG) che con una laurea universitaria (articolo 18b dell'AufenthG), subiranno le seguenti modifiche:

- i richiedenti avranno diritto a un permesso di soggiorno qualora soddisfino tutti i requisiti previsti;
- sarà abolita la restrizione che limita i candidati a svolgere solo mansioni rientranti nell'ambito delle competenze acquisite tramite la loro qualifica professionale. In altre parole, coloro in possesso di una formazione professionale o di una laurea universitaria non saranno vincolati a lavori strettamente correlati a quella specifica qualifica durante la ricerca di impiego. Restano valide eccezioni per le professioni regolamentate.

In linea di principio, l'accesso all'attività economica è stato semplificato per tutti gli stranieri. Attualmente, gli stranieri che dispongono di un titolo di soggiorno hanno la facoltà di intraprendere un'attività economica, salvo diverse disposizioni di legge. Tuttavia, tali normative restrittive rimangono numerose. L'esercizio di un'attività economica può essere soggetto a limitazioni legali. Per condurre un'attività economica al di là di tali divieti o restrizioni, è necessario ottenere un'apposita autorizzazione e, in più, ogni titolo di soggiorno deve specificare se è consentito o meno intraprendere un'attività economica.

### 3. Cosa risulta dal confronto

Il confronto tra la legislazione italiana e quella tedesca in materia di migrazioni e asilo, pur derivando entrambe da un graduale, ma diversificato, adattamento alla normativa europea e agli accordi internazionali, evidenzia significative differenze nei dettagli procedurali, nelle politiche adottate e nelle modalità di gestione dell'immigrazione. L'Europa, a partire dal trattato di Maastricht si è occupata di immigrazione, rubricandola sotto il titolo "Affari giudiziari e di polizia"; poi con il sistema Schengen, recepito dal trattato di Amsterdam, la disciplina sull'immigrazione non è stata improntata alla libera circolazione delle persone, ma alla implementazione di disposizioni condivise tra gli Stati membri dell'Unione Europea riguardanti questioni relative all'asilo e all'immigrazione, al controllo delle frontiere, alla gestione dei visti d'ingresso, alla cooperazione giudiziaria e tra forze dell'ordine in materia penale, nonché all'estradizione.

Tanto la Costituzione italiana quanto la Costituzione federale tedesca riconoscono il diritto di asilo agli stranieri. Tuttavia, sia le politiche che le legislazioni riguardanti asilo e migrazione sembrano orientarsi su due vie differenti.

La Germania ha elaborato nel corso degli anni una normativa organica che ripartisce chiaramente le competenze tra il governo centrale e quello dei Lander, e che si è rivelata efficace, soprattutto nel 2015 durante la crisi migratoria, quando il Paese ha aperto i confini accogliendo oltre un milione di migranti; ha coltivato una cultura dell'accoglienza, consapevole dell'importanza dell'apporto della manodopera e dei lavoratori immigrati per la società e l'economia. Tuttavia, nel 2023, il cancelliere Sholz, di fronte all'aumento dei numeri dell'immigrazione illegale, ha iniziato ad abbandonare gradualmente la pratica dell'accoglienza di cui la Germania si era fatta pioniera e ha

provato a limitare gli ingressi illegali nel territorio tedesco. In tale contesto, il Ministro degli Interni ha presentato nel 2023 un pacchetto di misure volte ad aumentare ed accelerare le espulsioni e i rimpatri degli stranieri presenti irregolarmente nel paese, approvato nel gennaio 2024 dal Bundestag tedesco (Parlamento federale).

La nuova legge ha l'obiettivo di agevolare il rimpatrio di individui privi di prospettive di permanenza nei loro Paesi di origine, e chiunque non abbia il diritto di soggiornare in territorio tedesco, poiché manca del prerequisito fondamentale per essere accettato e integrato funzionalmente nella società. Con questo obiettivo, la normativa prevede che sia ampliata la possibilità, per le forze dell'ordine, di indagare per ottenere documenti e informazioni sui migranti e determina un prolungamento della durata della detenzione da 10 a 28 giorni. Le espulsioni, a meno che non coinvolgano famiglie con bambini di età inferiore ai dodici anni, non richiederanno più preavvisi.

La politica migratoria italiana si manifesta attraverso almeno quattro elementi chiave: una limitazione sui visti d'ingresso, una scarsa e insufficiente attività legislativa sui flussi migratori regolari, la pratica di una chiusura delle frontiere non dichiarata ma attiva anche per coloro che richiedono asilo, e un potenziamento delle strategie volte al controllo, alla gestione, all'espulsione e al respingimento dei migranti.

La normativa italiana sull'immigrazione, infatti, lontana dall'essere organica, chiara e unitaria, si presenta come un terreno aperto a molteplici confronti politici. Leggi e decreti vengono approvati e modificati in base alle dinamiche della maggioranza politica del momento, un fenomeno riscontrabile sin dalla Legge Martelli, originariamente concepita come un quadro normativo completo e progressista, ma che ha subito numerosi emendamenti, distanziandosi infine dalle intenzioni dell'allora Vicepresidente del Consiglio (Einaudi, 2010).

Ultimamente, con la recente reintroduzione della programmazione dei flussi attraverso il Decreto Cutro, mirato a favorire l'immigrazione legale e stimolare il lavoro straniero in Italia, si è verificato un disallineamento tra domanda e offerta. Circa la metà dei posti di lavoro offerti da imprese e famiglie italiane risulta difficile da coprire. I dati emersi dai click day di dicembre 2023 mostrano chiaramente questa disparità: con 145.500 posti disponibili per lavoratori subordinati, le richieste avanzate da imprenditori e famiglie italiane hanno superato quota 609.000 (Mazzei, Melis, Uccello, 2024).

Da ricordare è, altresì, il controverso Memorandum di Intesa che il Governo italiano ha firmato nel 2017 con lo Stato della Libia “sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere”. In Libia, rifugiati e migranti sono vittime di diffuse e sistematiche violazioni dei diritti umani, che si consumano quotidianamente per mano di autorità statali, milizie e gruppi armati. Molti migranti hanno perso la vita nelle acque territoriali libiche o sul suolo libico, intraprendendo pericolosi viaggi nel tentativo di raggiungere l'Europa (Amnesty International, 2023).

La situazione in Libia si presenta estremamente complessa, con il territorio diviso e sotto il controllo di due Governi rivali. La missione di appoggio delle Nazioni Unite in Libia (Unsmil) ha costantemente documentato l'instabilità nel Paese, caratterizzata da lotte interne per il controllo del territorio, sistematiche violazioni dei diritti umani, detenzione arbitraria, processi iniqui, repressione della libertà di informazione, impunità, condizioni socio-economiche disastrose e sfollamenti interni. In questo contesto, già drammatico dal punto di vista umanitario, i migranti risultano essere particolarmente vulnerabili alle violenze. In aggiunta, la Libia non ha accolto la Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato, non ha mai istituito una legge sull'asilo e ha in atto una normativa che penalizza tutti gli stranieri che entrano nel territorio senza documenti. Al 1° luglio 2023, gli stranieri registrati presso l'Unhcr in Libia ammontano a 44.468, comprendendo rifugiati e richiedenti asilo. Numerose sono le persone detenute in centri di prigionia, ufficiali e non, questi ultimi gestiti da gruppi armati. I migranti presenti in Libia, in particolare quelli sotto custodia, sono spesso vittime di torture, violenze, omicidi, stupri e sfruttamento lavorativo, come ampiamente documentato dall'Onu e dalla società civile. Anche i giudici italiani, sia di merito che di legittimità, hanno riconosciuto che la Libia non costituisce un luogo sicuro per i migranti. Si deve rilevare che le violazioni dei diritti dei migranti avvengono all'interno del contesto della collaborazione tra Italia e Libia, basata sul Memorandum of understanding (MoU) del 2 febbraio 2017. Questo accordo è stato rinnovato già due volte senza apportare modifiche significative, nonostante gli appelli costanti all'annullamento provenienti da organizzazioni come l'Onu, l'Unhcr, l'Oim, il CoE e la società civile. I Governi italiani hanno sostenuto la Libia nella formazione della Guardia costiera, inclusa la fornitura di motovedette, nella delimitazione dell'area Sar libica e

nell'istituzione di un centro di coordinamento delle operazioni marittime a Tripoli. Nell'attuale scenario, è la Guardia costiera libica che si occupa delle operazioni di salvataggio nella propria area SAR (Search and Rescue), le quali sembrano configurarsi come intercettazioni mirate a riportare i migranti nel territorio libico (pullback), esponendoli nuovamente a detenzione e abusi. Secondo quanto affermato in una comunicazione presentata da Ecchr, Fidh e Lfjl presso la Corte penale internazionale, sia l'Italia che l'Unione Europea sarebbero co-responsabili dei crimini perpetrati in Libia ai danni dei migranti. La Corte europea dei diritti umani emetterà una decisione su un ricorso avanzato per conto di diciassette persone che sono sopravvissute al naufragio di un gommone con a bordo 150 persone, avvenuto in acque internazionali di fronte alle coste libiche il 6 febbraio 2017. Tale incidente si è verificato dopo che la Guardia costiera libica aveva ostacolato le operazioni di soccorso condotte dall'ONG Sea Watch (caso S.S. e altri contro l'Italia, ricorso n. 21660/18). Solo quarantacinque persone furono salvate e riportate in territorio libico dalla Guardia costiera. Secondo i ricorrenti, la collaborazione dell'Italia, che includeva anche una motovedetta donata dal Paese stesso, malgrado la consapevolezza dei trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei migranti nei centri di detenzione, sarebbe in violazione degli obblighi derivanti dalla CEDU (Del Guercio, IDOS, 2023). Nel novembre 2023, il presidente del Consiglio dei Ministri italiano ha sottoscritto, insieme al suo omologo albanese, un protocollo che contemplava, tra le altre cose, la creazione di due centri di accoglienza e rimpatrio in territorio albanese, con finanziamento e gestione a carico dell'Italia. Nonostante le opposizioni sia italiane che albanesi, le quali ultime vertevano in particolare sulla presunta violazione di almeno due articoli della Costituzione - l'Art. 16, concernente il principio di uguaglianza tra cittadini stranieri presenti in Albania e cittadini albanesi, e l'Art. 27, riguardante la limitazione ingiusta delle libertà personali, poiché i migranti verrebbero detenuti in un'area confinata per un periodo fino a 18 mesi senza giusta ragione (Madhi, 2023) - l'accordo ha avuto una conclusione favorevole e, il 22 febbraio 2024, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 14 del 21 febbraio 2024 "recante la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria" (Camera dei Deputati, 2024).

#### 4. I numeri dell'immigrazione in UE, focus su Italia e Germania

Le politiche e le normative concernenti la migrazione e l'asilo, una volta implementate dagli Stati, influenzano direttamente la vita di migliaia di migranti. Evitando supposizioni non supportate da dati affidabili, questo paragrafo si propone di esaminare alcuni dati recenti riguardanti i flussi migratori a livello globale, europeo e, in particolare, in Italia e in Germania. Nel 2020, secondo le stime della Divisione Popolazione delle Nazioni Unite, la migrazione internazionale coinvolgeva circa 281 milioni di individui nati all'estero, rappresentanti circa il 3,6% della popolazione globale. Senza ulteriori aggiornamenti e considerando probabile che i tassi annuali di crescita, rimasti stabili negli ultimi cinque anni (+2,5%), non abbiano subito variazioni significative, è plausibile stimare che nel 2022 il numero dei migranti internazionali abbia raggiunto i 295 milioni, con la previsione di superare i 300 milioni entro il 2023. Come scrive Antonio Ricci, ricercatore del Centro di Studi e Ricerche IDOS, che ogni anno produce un dossier statistico sull'immigrazione:

«Da un punto di vista giuridico, non è però trascurabile poter distinguere tra individui nati all'estero e stranieri tout-court, tenuto conto che questi ultimi beneficiano di diritti, obblighi e protezioni diversi e solitamente più limitati all'interno di ciascun Paese ospitante. Ma quante sono globalmente le persone prive della cittadinanza del Paese in cui risiedono? Qual è la consistenza numerica di coloro che comunemente definiamo "stranieri", a prescindere dalla loro condizione di "immigrati"?»

Ricci A., Dossier Statistico Immigrazione 2023, IDOS, p. 25

Secondo l'ultima edizione del World Development Report della Banca Mondiale, nel 2022 gli stranieri sono stati stimati essere 183 milioni (175 milioni nel 2020), corrispondenti al 2,3% della popolazione mondiale. In questo numero sono inclusi anche circa 35 milioni di rifugiati e richiedenti asilo.

L'Europa ospita 54,5 milioni di stranieri, seguita dall'Asia con 63,5 milioni e dalle Americhe con 37,6 milioni. In Africa, risiedono circa 24 milioni di stranieri, mentre in Oceania sono presenti 3,4 milioni. È importante notare che 84 milioni di stranieri vivono nei Paesi del Nord e oltre 150 milioni nei Paesi con un elevato o molto elevato Indice di Sviluppo Umano (ISU), rappresentando rispettivamente il 12,9% e il 70,7% del totale. L'incidenza degli stranieri sulla popolazione raggiunge il 6,1% nei Paesi del Nord (rispetto all'1,5% nel Sud del mondo) e il 7,9% nei Paesi con un elevato ISU (Ricci, IDOS, 2023).



Attualmente, gli unici dati disponibili riguardano la distribuzione dei migranti forzati (fonte Unhcr), i flussi di richiedenti asilo e le decisioni adottate (entrambi forniti da Eurostat).

Per quanto riguarda i migranti forzati, alla fine del 2022, meno del 7% di essi nel mondo risiede in uno degli Stati membri dell'Unione Europea. È da notare che il numero totale di rifugiati e richiedenti asilo è più che raddoppiato nell'arco di un anno, passando da 3,5 a 7,5 milioni. Di questi, 2,3 milioni risiedono in Germania, 974 mila in Polonia e 688 mila in Francia. L'incidenza pro capite a livello dell'Unione Europea, anch'essa raddoppiata rispetto al 2021, si attesta all'1,7%, con alcune eccezioni significative come Cipro (7,1%), Repubblica Ceca (4,0%) e Austria (3,4%).

L'aumento sia in termini assoluti che relativi, fortemente influenzato dall'accoglienza dei profughi ucraini e dall'attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea il 3 marzo 2022 per tutti i profughi ucraini residenti permanentemente prima dell'inizio del conflitto, assume un ruolo predominante nei Paesi del Centro e del Nord dell'Unione Europea. Allo stesso tempo, i livelli precedenti al conflitto si mantengono in importanti Paesi del Mediterraneo come l'Italia (0,6%), la Spagna (0,9%) e la Francia (1,0%), così come in Ungheria (0,4%) e Romania (0,6%).

Nel corso del 2022, sono state presentate complessivamente 965.665 domande di asilo, di cui 884.630 relative a prime richieste, evidenziando un incremento del 52,7% rispetto al 2021. Alla fine dell'anno, risultano ancora in fase di valutazione 877.725 domande, con un aumento del 17,4% rispetto all'anno precedente, confermando l'effetto cumulativo delle procedure in corso (secondo l'Agenzia per l'asilo dell'Unione Europea, la metà delle domande pendenti in prima istanza alla fine dell'anno sarebbe in sospenso da oltre sei mesi).

I principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo durante il 2022 sono la Siria (136.065), l'Afghanistan (124.925), la Turchia (52.740), il Venezuela (50.730) e la Colombia (43.020). Il 75% del totale delle domande presentate ricade su cinque Paesi: Germania (243.835), Francia (156.455), Spagna (117.945), Austria (112.245) e Italia (84.290). Al contrario, paesi che registrano un impatto minore sul fenomeno vedono una domanda di asilo ogni 1.000 presentate nell'Unione Europea (Polonia, con 9.810 richiedenti) o una ogni 21.000 (Ungheria, con 45). Ben 240.205 richiedenti asilo sono minorenni, di cui quasi un sesto (39.520 casi) sono minori non accompagnati, provenienti principalmente dall'Afghanistan, dalla Siria e dalla Somalia.

Nel corso del 2022, gli Stati membri dell'Unione Europea hanno emanato un totale di 632.430 decisioni di primo grado, registrando un aumento del 20,6% rispetto all'anno precedente. Di queste decisioni, circa una su due (49,1%) è risultata positiva, per un totale di 310.470 concessioni complessive. Tra queste, vi sono 142.905 casi di conferimento dello status di rifugiato, 101.715 di protezione sussidiaria e 65.850 di status umanitario.

Il gruppo nazionale con il maggior numero di decisioni positive è quello dei siriani, seguito dagli afghani (70.635) e dai venezuelani (22.050). A livello europeo, i tassi di riconoscimento più elevati si registrano per i siriani e gli ucraini, superiori al 90%, mentre si attestano tra il 70% e l'80% per eritrei, afghani, bielorussi, venezuelani, e così via. Al contrario, il riconoscimento della protezione è meno frequente per pakistani (15,5%), bangladesi (10,7%), albanesi (10,6%).

È importante notare che, a livello nazionale, vi è una notevole disparità nei tassi di riconoscimento nel sistema asilo, con un intervallo che va dal modesto 6,3% di Cipro al significativo 95,7% dell'Estonia. Inoltre, a seconda del gruppo di richiedenti, i criteri di valutazione variano considerevolmente: ad esempio, per i cittadini afghani, ottenere protezione in Germania è quasi garantito (con un tasso di approvazione del 96,3% in prima istanza), mentre in Romania è molto meno probabile (con un tasso di approvazione del 27,9% in prima istanza).

Il peso considerevole dei ricorsi emerge chiaramente dalle 217.480 decisioni finali, di cui il 33,6% (73.045) ha avuto un esito positivo. Ciò indica una difficoltà del sistema di valutazione nel gestire efficacemente le domande di asilo in prima istanza. Tuttavia, sommando gli esiti positivi in prima e ultima istanza, nel 2022 i Paesi dell'Unione Europea hanno complessivamente concesso protezione a 383.515 richiedenti asilo.

	Popolazione residente in migliaia Eurostat	Rifugiati e richiedenti asilo - Stima Unhcr	Inc. % su popolazione residente	Richiedenti protezione internazionale Eurostat*	Decisioni di primo grado Eurostat	% Decisioni positive di primo grado Eurostat
Germania	84.359	2.336.464	2,8	243.835	197.540	65
Italia	58.851	376.160	0,6	84.290	53.060	48

\* Numero totale (incluse le richieste successive) delle domande presentate nel corso dell'anno.

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat e Unhcr

La Germania, per arrivo di immigrati, è il primo paese europeo, preceduto, a livello globale, per numero di rifugiati da Turchia e Iran (rispettivamente 3.568.259 e 3.425.091) e per richieste d'Asilo da Usa, Perù e Turchia (rispettivamente 1.798.792, 537.461, 272.336) (Ricci, Idos, 2023).

Per quanto riguarda la popolazione residente, al gennaio del 2022 il totale di tutti gli individui classificati come "stranieri" nei Paesi dell'Unione Europea ammontava a 37,5 milioni. In altre parole, circa l'8,4% della popolazione totale possedeva una cittadinanza diversa da quella del Paese in cui risiedeva. Di questi, 23,8 milioni – corrispondenti a poco più di tre quinti – erano cittadini non appartenenti all'Unione Europea. È da notare che la distribuzione e le caratteristiche di queste popolazioni variano considerevolmente tra diverse aree geografiche. È importante evidenziare che i due terzi di tutti gli individui stranieri presenti nell'Unione Europea risiedono in quattro Paesi: Germania (10.893.053), Italia (5.047.028), Francia (4.605.669) e Spagna (4.419.621). La presenza straniera nei "quattro grandi" varia tra il 7% e il 13% in rapporto alla popolazione totale.

In genere, le variazioni nei dati riguardanti gli arrivi, le partenze e le acquisizioni di cittadinanza da un anno all'altro non portano a cambiamenti radicali nelle principali comunità residenti nell'Unione Europea. Tuttavia, una recente eccezione a questa tendenza è rappresentata dalla presenza ucraina, causata dagli esodi di massa a seguito dell'invasione russa avvenuta nel febbraio 2022.

Secondo le ultime informazioni diffuse da Eurostat, il numero di cittadini ucraini entrati in uno dei Paesi dell'Unione Europea e che beneficiano di uno status di protezione temporanea speciale ha raggiunto i 4,1 milioni alla fine di giugno 2023. Queste persone si aggiungono al milione circa di ucraini che risiedevano già in Europa prima dell'inizio del conflitto.

Nel corso del 2023, secondo le statistiche fornite dall'Agenzia europea delle frontiere (Frontex), si è registrato un aumento senza precedenti degli ingressi irregolari, confermando ulteriormente che l'attuale approccio securitario basato sul controllo delle frontiere, il potenziamento delle misure di sicurezza interna, la detenzione dei migranti senza documenti e l'espulsione rapida degli individui considerati una minaccia per la sicurezza nazionale, non è in grado di gestire efficacemente gli arrivi. Nello specifico, tra gennaio e giugno 2023, si stima che siano stati intercettati 132.370

ingressi, il numero più alto registrato dal 2016, con un aumento del 10% rispetto al primo semestre del 2022. La metà di questi flussi riguarda il Mediterraneo centrale, mentre la seconda tratta più frequentata, quella balcanica, ha registrato una riduzione del 30%.

	Stranieri		Stranieri 2022		Nati all'estero 2022		Immigrazione		Acquisizioni di cittadinanza		
	2012	2017	v.a.	% su pop.	Extra-Ue	v.a.	% su pop.	Ingressi 2021	tasso (A)	v.a.	tasso (B)
Germania	6.342.394	9.219.989	10.893.053	13,1	6.358.798	15.287.650	18,4	874.367	10,5	129.990	1,2
Italia	4.052.081	5.047.028	5.030.716	8,5	3.640.764	6.161.003	10,4	318.366	5,4	121.457	2,4

NOTA: (A) Tasso immigrazione per 1.000 abitanti; (B) Tasso di naturalizzazione per 100 stranieri residenti.  
 FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat (dati al 1° gennaio)

Nell'opinione comune, suffragata spesso da dichiarazioni politiche non aderenti alla realtà «gli immigrati arrivano tutti in Italia»; i dati Eurostat, tuttavia, dimostrano il contrario: nel 2022, la Germania ha registrato 218.000 richieste d'asilo, seguita dalla Francia con 137.000, dalla Spagna con 116.000 e solo al quarto posto l'Italia con 77.000 domande di asilo. I richiedenti asilo, poi, non provengono esclusivamente da rotte marittime. È fuorviante, inoltre, descrivere la situazione attuale definendola «un'emergenza senza precedenti». Nel biennio 2015-2016, nell'Unione Europea, le richieste di asilo hanno superato il milione, con 1.323.000 nel 2015 e 1.261.000 nel 2016. Questo aumento è stato causato, per la maggior parte, dalla guerra in Siria e dalla fuga dei suoi abitanti, molti dei quali hanno trovato accoglienza.

In Italia, tra il 2014 e il 2017, gli sbarchi hanno costantemente superato le 100.000 unità all'anno prima degli accordi controversi con la Libia. Le richieste di asilo sono aumentate proporzionalmente all'implementazione degli hotspot richiesti dall'UE, superando le 100.000 nel 2016 e nel 2017. Queste cifre rimangono, comunque, al di sotto degli sforzi messi in campo dalla Germania e da altri paesi europei. Ad esempio, la Svezia accoglie 25 rifugiati ogni 1.000 abitanti, l'Austria 15, mentre l'Italia solamente 3,5.

È rilevante notare che, nonostante il ritorno al dibattito sulla chiusura dei confini marittimi, si osservano almeno due approcci distinti nel trattamento dei nuovi arrivati. A differenza di altri sfollati, la cui migrazione è dovuta a guerre e conflitti in atto nei loro paesi di origine, un approccio notevolmente più generoso è stato adottato nei

confronti dei rifugiati ucraini, colpiti dall'invasione russa avvenuta, ormai, due anni fa. A fine marzo 2022, l'Italia ha recepito la direttiva dell'Unione Europea emanata all'inizio dello stesso mese, garantendo una protezione di un anno, recentemente prorogata per un altro anno, che comprende l'accesso immediato all'assistenza sanitaria e al sistema educativo, nonché la possibilità di cercare occupazione in modo regolare. Tuttavia, le misure adottate non si limitano a ciò. Il coordinamento dell'accoglienza è stato affidato alla Protezione Civile, che ha istituito un nuovo canale di supporto per i rifugiati, distinto dai già esistenti (Cara, Sai e Cas). La Protezione Civile ha prontamente emanato un'ordinanza che, nel suo articolo 1, introduce il concetto di "Accoglienza diffusa".

Successivamente, è stata introdotta un'innovazione significativa: i rifugiati provenienti dall'Ucraina sono stati incentivati a cercare soluzioni abitative autonome, sia sul mercato dell'affitto che all'interno delle famiglie locali, ottenendo direttamente un sostegno finanziario di 300 euro mensili per gli adulti e 150 euro per i minori, per un periodo di tre mesi. Questa è stata la prima volta in cui le istituzioni pubbliche italiane hanno riconosciuto ai rifugiati un grado di autonomia e responsabilità, trattandoli come individui in grado di provvedere a sé stessi. L'approccio verso il "caso ucraino" ha quindi modificato le concezioni culturali precedenti riguardo ai nuovi arrivati e la nostra capacità di integrare.

Tuttavia, un problema rimane irrisolto. Sebbene l'accoglienza sia stata estesa ai cittadini ucraini, lo stesso trattamento non è stato riservato agli stranieri residenti in Ucraina: per loro, l'accoglienza è garantita solo in presenza di un permesso di soggiorno permanente o di uno status di rifugiati, con l'ulteriore condizione che non possano ritornare in modo sicuro e stabile nei loro paesi d'origine. La maggior parte di loro non rientra nei criteri stabiliti. Questo include studenti, lavoratori con contratti temporanei e richiedenti asilo di altre nazioni coinvolte nel conflitto. Per costoro, il percorso normale della richiesta di asilo rimane lungo e incerto.

A distanza di oltre un anno dall'invasione, l'Italia ha accolto circa 170.000 rifugiati ucraini, la Germania ha accolto circa 1 milione. È degno di nota il fatto che tale accoglienza non abbia suscitato controversie politiche, resistenze sociali o speculazioni mediatiche. Sebbene sia innegabile che i rifugiati ucraini impattino sul sistema di welfare, fortunatamente nessuna obiezione è stata sollevata in proposito.

Inoltre, nel discorso pubblico, non vengono neppure categorizzati come rifugiati o immigrati (Ambrosini, IDOS, 2023).

L'Europa vive una contraddizione di cui si parla poco: per ogni due persone che entrano, c'è n'è una che esce e la Germania non risulta essere soltanto il primo paese per arrivo di immigrati, ma è anche il primo per partenze.

Come scrive il sociologo italiano Stefano Allievi, le migrazioni sono un fenomeno in continuo mutamento:

«Non ci sono più push factors e pull factors separati tra loro, e nemmeno Paesi solo di emigrazione e Paesi di immigrazione, ma, come abbiamo visto, una circolarità globale di esseri umani che si spostano continuamente, dentro quadri interpretativi diversi con nomi diversi, ma che si sommano più che essere alternativi tra loro, e che includono di tutto: immigrazione, emigrazione, diaspore, esilio, migrazioni stagionali e temporanee, expat, rifugiati, gastarbeiter, richiedenti asilo, migranti di ritorno, sun (o sunset) migration (quelle dei pensionati), long distance relationship di vario tipo, pendolari, frontalieri, studenti, e tante altre forme di mobilità intermittente e occasionale per le quali non abbiamo un nome ma che incidono profondamente sulla nostra vita, trasformandola. Le connettività portatili (smartphone e personal computer su tutte) ci aiutano a vivere queste trasformazioni con meno difficoltà e costi anche psicologici, riducendo la distanza emotiva e le difficoltà materiali»  
Allievi S., Dossier Statistico Immigrazione 2023, IDOS, P.34

### **III. Proposte per una politica migratoria più umanitaria**

Il dibattito politico, nonché mediatico, sulle migrazioni è generalmente caratterizzato da scontri ideologici e accuse reciproche, lasciando ai margini proposte che affrontano concretamente il tema delle migrazioni, e più precisamente delle immigrazioni in territorio europeo; proposte che partano da un'analisi equilibrata della situazione. La migrazione, ad oggi, è un fenomeno "normale e fisiologico" (Allievi,2023), che ha perso, pertanto, i caratteri della eccezionalità, della patologicità e finanche quello della drammaticità con i quali è stato sempre affrontato e viene affrontato tuttora. Ciò che serve è trovare delle soluzioni insieme, come società, cercando di arginare tutti gli "apriori ideologici" e i "punti di vista astrattamente valoriali" (Allievi,2023) che sono soliti venir fuori quando si parla di immigrazione.

Per l'Europa, l'arrivo annuale e non pianificato di poche centinaia di persone sembra rappresentare una intollerabile minaccia alla sicurezza interna che va scongiurata ad ogni costo. La vulnerabilità strategica dell'Europa rispetto alle migrazioni non è determinata dal fenomeno in sé, ma dalla percezione che le istituzioni europee ne hanno e, di conseguenza, dalla rappresentazione che ne trasmettono. Ciò non vuol dire che le soluzioni siano facilmente intuibili e tanto meno facilmente applicabili. Al contrario, in un certo senso, non ci sono soluzioni, almeno nel comune senso di rimedi che siano semplici, rapidi e definitivi. Come scrive Ferruccio Pastore, direttore del Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione, nel volume "Migramorfosi. Apertura o declino":

«Ma se una soluzione immediata e radicale non esiste, né sotto forma di apertura totale, né tanto meno di una chiusura ermetica, che fare? [...] Vi deluderò con una risposta debole. Credo che l'unica via sia quella di procedere per tentativi, cercando con pragmatismo, coraggio e trasparenza di ridurre progressivamente i danni di un ordine internazionale intrinsecamente violento, che nel Mediterraneo mostra una delle sue facce peggiori.»

Le politiche migratorie dell'Unione Europea, infatti, soffrono della divergenza tra ciò che viene detto e ciò che viene attuato. Nelle sedi ufficiali e nelle circostanze istituzionali vengono proclamati e difesi a parole i diritti dei migranti, ma le decisioni che diventano direttive, regolamenti e patti finiscono sempre per essere restrittivi al fine di incrementare la sicurezza degli Stati contro i migranti. Queste azioni mirano a ostacolare le migrazioni, rendendo sempre più difficile l'accesso legale all'Unione Europea e al nostro Paese, con inevitabili effetti sulla regolarità dei flussi.

Con il Trattato di Schengen prima e con quello di Maastricht poi, le politiche migratorie hanno mantenuto un'impronta securitaria, ai migranti non è stata concessa la libera circolazione. Il legislatore europeo si è diretto verso l'attuazione di norme condivise dai Paesi europei in tema di asilo e immigrazione che avessero al centro il controllo dei confini, la regolamentazione dei visti di ingresso, la cooperazione giudiziaria e tra le polizie statali in materia penale e in tema di estradizione. Negli ultimi anni, le politiche europee e nazionali si sono orientate verso una chiusura sempre più rigorosa nei confronti dell'immigrazione. La creazione dell'area Schengen ha portato a un significativo potenziamento dei controlli alle frontiere esterne, al fine di garantirne un effettivo controllo e impermeabilità (Gaffuri, Idos, 2023).

Nella discussione sull'immigrazione, tuttavia, affinché non sia sterile e faziosa, si devono evitare le scorciatoie concettuali, non fossilizzarsi solo sui temi che supportano determinate argomentazioni, ignorando i problemi visti ed esposti da altri. Soprattutto, non è possibile occuparsi solo di un aspetto delle immigrazioni, magari quello che politicamente fa più comodo a chi parla: chi è contrario all'immigrazione prenderà in esame gli sbarchi clandestini, mentre chi è favorevole considera il fabbisogno di manodopera. Per comprendere veramente il problema e capirne tutte le implicazioni, è necessario occuparsi dell'intera catena, dalla regolarizzazione degli arrivi alla semplificazione dei meccanismi di integrazione. Si cercherà pertanto di argomentare circa possibili cambiamenti della legislazione nazionale ed europea, prendendo atto del fatto che la migrazione sia un fenomeno inarrestabile e pertanto da regolare, non da combattere.

#### 1. Sette postulati etici per la politica migratoria

Il professore di filosofia contemporanea, nonché ex ministro della cultura tedesco, Julian Nida-Rümelin, nel suo volume "Pensare oltre i confini. Un'etica della migrazione", elenca e fa una disamina di 7 postulati etici dei quali le politiche migratorie dovrebbero tener conto.

«Postulato n.1: configura la politica migratoria in modo tale che essa contribuisca ad un mondo più umano e più giusto»

Le migrazioni mutano le realtà di tre grandi gruppi: dei migranti, di chi rimane nei paesi di partenza e di chi si trova in quelli di accoglienza. Gli Stati civilizzati, che hanno il



dovere di promuovere un'equa compensazione degli interessi di tutti, non possono sottrarsi al perseguimento dell'obiettivo di un mondo più giusto in cui la povertà sia ridotta e le emergenze affrontate, ma a parte i casi in cui i migranti provengono da paesi in guerra o in cui i loro diritti vengono apertamente violati, o ancora da paesi che soffrono maggiormente del cambiamento climatico in atto, scrive il filosofo, non sempre la risposta è l'emigrazione, poiché potrebbe vanificare gli sforzi di un paese povero nel settore dell'istruzione, facendo in modo che le persone più qualificate cerchino lavoro nelle regioni più ricche del mondo e non contribuiscano ad incrementare la ricchezza del loro paese di origine.

«Postulato n. 2: configura la politica migratoria sul versante interno, ossia nella società chiamata ad accogliere, in modo tale che l'immigrazione venga percepita come un arricchimento e non come una minaccia.»

Laddove i movimenti migratori in entrata vengono rappresentati dai governi statali come controllabili e regolati e viene favorito l'incontro tra residenti ed immigrati, evitando la formazione di ghetti nelle grandi città, la migrazione ha una chance di essere percepita come occasione di arricchimento. Risulta necessario, a tal fine, promuovere una tempestiva integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, favorire lo sviluppo di una cultura che sia improntata all'uguale riconoscimento, che si fondi sul reciproco rispetto, evitando che le singole persone siano individuate come rappresentanti di determinati gruppi culturali.

Un'accoglienza dei migranti che rispetti le identità originarie e che, pertanto, si possa definire umana, non implica l'assimilazione, ma l'integrazione intesa come partecipazione economica, sociale, culturale e politica.

«Postulato n.3: le decisioni in materia di politica migratoria devono essere compatibili con il diritto all'autodeterminazione collettiva della cittadinanza coinvolta.»

Come si manifesta tale diritto all'autodeterminazione? Attraverso il consenso generalizzato circa le regole di metodo attraverso cui le decisioni pratiche vengono adottate. Non è sempre necessario ottenere un consenso unanime per ogni singola decisione, ma piuttosto che le regole su cui si basano le decisioni siano ampiamente accettate. Le pratiche giuridiche e istituzionali degli Stati democratici riflettono questo concetto, che non è solo di natura filosofica. Le costituzioni degli Stati democratici,

infatti, tracciano un insieme di norme all'interno delle quali i diverbi possono essere risolti. Le leggi attualmente in vigore sono vincolanti non perché si basano su una decisione di maggioranza, ma perché trovano sostegno in un consenso di ordine superiore riguardo alle regole di decisione. Essenzialmente, le decisioni fondamentali a lungo termine, che coinvolgono l'intera cittadinanza, devono essere supportate da una giustificazione approfondita e richiedono un'ampia consultazione su questioni cruciali anziché basarsi sull'arbitrio dell'esecutivo o sulla decisione di una maggioranza parlamentare. Tale principio si estende sia a temi quali l'ingegneria genetica e la tecnologia ad alto rischio, che alla politica migratoria, tutti temi che hanno implicazioni a lungo termine per intere generazioni. Le decisioni fondamentali in materia di politica migratoria, con un impatto duraturo sulla vita dei cittadini per generazioni, richiedono una giustificazione legittima e un processo decisionale che sia il più inclusivo possibile.

«Postulato n.4: La politica migratoria Dovrebbe essere elaborata in modo tale che non acutizzi le disuguaglianze sociali nel paese di accoglienza, non metta in pericolo le strutture di compensazione sociale tra (lo Stato sociale) e possa incontrare un'accettazione (ben fondata) trasversale agli strati sociali. Se ciò non accade, la politica migratoria fa il gioco delle forze populiste di destra e nazionaliste, la cui ascesa può minacciare alla fine la democrazia in quanto tale.»

Sulla base di alcuni studi empirici, sembra essere inequivocabile quanto segue: l'immigrazione porta generalmente svantaggi agli strati socioeconomici più bassi e vantaggi a quelli intermedi e superiori, indipendentemente dalle sue cause. Questo si manifesta chiaramente negli effetti dell'immigrazione sui salari: durante periodi di intensa immigrazione, i salari dei lavoratori meno qualificati tendono a calare. È difficile contrastare completamente questo fenomeno, anche con interventi rigorosi sul mercato del lavoro, poiché anche il potere contrattuale dei sindacati è influenzato dall'offerta di lavoro disponibile.

In aggiunta, i migranti solitamente cercano alloggi a basso costo e si insediano frequentemente in quartieri popolati da famiglie a reddito medio-basso. Le fasce della popolazione che a loro volta, ricercano abitazioni economiche percepiscono principalmente i cambiamenti sociali e culturali correlati a questa dinamica. L'aumento della domanda porta all'innalzamento dei prezzi degli affitti e all'accentuarsi dei conflitti

culturali, che sono esacerbati anche dalla scarsità di alloggi. Non è, quindi, sorprendente che la resistenza alla politica di frontiere aperte provenga principalmente e con particolare veemenza dai ceti socio-economici inferiori. I sostenitori della politica delle frontiere aperte non dovrebbero semplificare questa opposizione come mero razzismo o ignoranza, ma dovrebbero interpretarla come un segnale della grave disuguaglianza e ingiustizia nella distribuzione degli oneri nella società ospitante.

«Postulato n.5: la politica migratoria in generale, ma in special modo quella diretta alla migrazione economica dei lavoratori, deve compensare integralmente gli svantaggi che ne risultano per le regioni di provenienza.»

Le spese per l'istruzione e la formazione avanzata dei cittadini che emigrano, sostenute dallo Stato d'origine, dovrebbero essere ricompensate dalle imprese e dagli Stati che poi beneficiano delle competenze acquisite dagli immigrati. Le regioni più povere non devono essere svuotate delle risorse umane qualificate a favore dei Paesi economicamente più avanzati. Se gli Stati Uniti o l'Europa non sono in grado di soddisfare la richiesta di assistenza sanitaria o personale per l'infanzia con salari adeguati e programmi formativi allettanti, non dovrebbero compensare questa carenza reclutando lavoratori qualificati dai paesi che ne hanno urgente bisogno. Sarebbe pertanto necessario un accordo internazionale che garantisca un rimborso dei danni economici e sociali subiti dalle regioni di provenienza degli immigrati in caso di assunzione di personale altamente qualificato.

«Postulato n. 6: assodato che, secondo tutti i dati disponibili, se posta a confronto con altre misure per la lotta alla povertà nel mondo e per la mitigazione delle disuguaglianze tra Nord e Sud del mondo, tra le regioni economicamente più sviluppate e quelle meno sviluppate, l'emigrazione risulta ampiamente inefficace, anzi nella maggior parte dei casi controproducente, le risorse destinate alla solidarietà internazionale non dovrebbero essere legate prevalentemente alla migrazione transcontinentale, ma dovrebbero essere impiegate per generosi trasferimenti alle regioni colpite dalla povertà e, soprattutto, per l'edificazione di un ordine economico mondiale più giusto.»

La profondità dell'interconnessione della società globale richiede una configurazione politica basata sulla giustizia a livello mondiale, non solo dal punto di vista economico

ma anche sociale e culturale. La costruzione di strutture cosmopolite finalizzate alla giustizia internazionale dovrebbe essere la priorità assoluta di qualsiasi politica migratoria. L'esclusione del Sud del mondo dagli accordi commerciali globali, la chiusura dei mercati avanzati ai prodotti dei Paesi meno sviluppati, il "capitalismo casinò" alimentato dai centri finanziari di Londra e New York, le speculazioni sui prodotti alimentari di base, lo sfruttamento delle risorse fossili da parte di Stati Uniti, Cina ed Europa, il rifiuto di aderire a politiche sostenibili e il legame tra gli aiuti ai paesi più poveri e gli interessi economici dei paesi donatori aggravano la crisi migratoria globale. Pensare di compensare questa situazione eticamente inaccettabile integrando solo una modesta percentuale di rifugiati che sono riusciti a fuggire verso le regioni più ricche è cinico.

«Postulato n.7: Non pretendere dalla politica migratoria niente che tu non possa anche accettare nella tua cerchia sociale più prossima, e pratica nella tua cerchia sociale più prossima ciò che tu ti attendi dalla politica migratoria.»

Dovremmo orientare la politica migratoria in base a principi etici che siano consoni alla forma di vita condivisa e universalmente ritenuta giustificata, in termini generali. Nel settembre del 2015, la popolazione ha messo in pratica questo postulato etico in maniera naturale. Quella che è stata definita allora come una "cultura del Benvenuto" ha in realtà contribuito ad evitare una catastrofe di dimensioni maggiori. Se i numerosi volontari, gruppi e associazioni non avessero contribuito in modo prezioso dedicandosi con impegno alla gestione del flusso di rifugiati, la situazione sarebbe potuta degenerare gravemente. È importante sottolineare che l'aiuto offerto non può essere considerato responsabile dell'uso cinico che ne è stato fatto dai trafficanti, i quali hanno sfruttato tali gesti per aumentare ulteriormente il flusso verso l'Europa. In questo contesto, si è realizzato a livello sociale quanto ci si attendeva dalla politica migratoria nel suo complesso: l'offerta di donazioni, consulenza e talvolta anche accoglienza dei rifugiati nelle proprie case, hanno fornito un enorme supporto nell'aiutare i nuovi arrivati a integrarsi nella società ospitante.

## 2. Demografia

Prima di vedere perché la migrazione potrebbe essere una, e solo una tra le tante, possibili soluzioni, allo squilibrio demografico tra quello che è comunemente definito

“Nord del mondo”, ossia l’insieme degli Stati ricchi e industrializzati, e il “Sud del mondo”, ossia gli Stati poveri, è necessario tenere presente che il contributo degli immigrati può solo in parte alleviare il declino demografico e i problemi economici dell’Europa. È necessario cercare soluzioni strutturali anche in altre direzioni.

L’immigrazione, inoltre, non può essere considerata solo come uno strumento. Riconoscere gli immigrati come individui con diritti e attori autonomi all’interno delle società in cui si stabiliscono è fondamentale. A livello dell’Unione europea, il Piano d’Azione per l’integrazione e l’inclusione per il periodo 2021-2027 dovrebbe sostenere tale approccio. Questo piano prevede che i fondi siano allocati direttamente alle autorità locali dei vari Paesi membri per implementare programmi e attività che includano l’istruzione, la formazione linguistica, l’orientamento professionale, il supporto psicologico e l’inclusione civica (D’Angelo, IDOS, 2023). Senza, quindi, arrivare ad adottare una visione meramente funzionalista delle migrazioni, è fondamentale comunicare che l’accoglienza dei migranti e dei loro discendenti, inclusi coloro che cercano protezione, non rappresenta solo un obbligo costituzionale, per l’Italia in primis, ma contribuisce significativamente allo sviluppo demografico ed economico di molti paesi europei inclusa l’Italia (Conti, Strozza, IDOS, 2023).

L’ “interesse nazionale” di un paese come l’Italia, come quello di ogni organizzazione politica d’altronde, che è uno dei paesi più longevi (l’indicatore statistico “speranza di vita dalla nascita” nel 2022 è stato stimato a 80,5 anni per gli uomini e 84,8 anni per le donne - ISTAT, 2023) ma anche uno di quelli con meno giovani (tra il 2012 e il 2021 circa 1,3 milioni di persone tra i 20 e i 39 anni sono emigrati all’estero - Fubini, 2023) in questo momento storico è quello di «riprodurre e trattenere risorse umane vive e creative» (Pastore, 2023). L’ “inverno demografico” che l’Italia sta attraversando a causa del fatto che, oltre ad essere uno dei paesi dove si vive più a lungo è anche uno di quelli in cui nascono meno bambini, è potenzialmente la causa di una non lontana recessione economica; come scrive il professore Allievi «un paese dove non si nasce, muore» (Allievi, 2023). La classe politica è chiamata, pertanto, a programmare l’interazione tra due leve sociali fondamentali: natalità e migrazioni, o meglio, immigrazioni.

Tra il 2000 e il 2022, la popolazione mondiale ha registrato un notevole aumento di quasi 2 miliardi di individui, passando da 6,1 a 8 miliardi. Nondimeno, nel corso dello stesso intervallo di tempo, si è registrata una diminuzione del tasso di crescita annuale dall'1,3% allo 0,8%. Nonostante l'impatto significativo della mortalità sulla dinamica demografica, la variabile chiave per le future dimensioni della popolazione mondiale è ora la natalità. Nel 2022, è stata rilevata una media di 2,3 nascite per ogni donna in tutto il mondo, un valore molto più basso rispetto a quello registrato nei decenni '50 e '60. Entro la fine del secolo, secondo le previsioni della variante media delle Nazioni Unite, si prevede un ulteriore calo nel tasso mondiale di nascite a 1,8 figli per donna. Nel 2037, la popolazione mondiale raggiungerebbe i 9 miliardi se queste previsioni si avverassero. Successivamente, nel 2058 supererebbe i 10 miliardi e si stabilizzerebbe a 10,4 miliardi nel 2100. Nel corso dei prossimi 30 anni, si prevede un incremento di quasi un miliardo nella popolazione in età lavorativa (PEL) a livello mondiale. Per mantenere il tasso di occupazione invariato al 66%, come registrato nel 2020, sarà necessario generare circa 660 milioni nuovi posti di lavoro, una sfida ambiziosa ma fattibile. Tuttavia, la crescita futura della popolazione in età lavorativa (PEL) non sarà omogenea tra i Paesi, con saldi negativi nei Paesi in una fase avanzata della transizione socio-demografica e saldi positivi nei Paesi nella prima fase. Nel caso in cui non ci fossero flussi migratori, la popolazione diminuirebbe di 360 milioni nei primi Paesi e aumenterebbe di 1,3 miliardi nei secondi.

Nei Paesi sviluppati, l'attuazione di politiche restrittive sull'immigrazione comporterebbe, quindi, la perdita di almeno 240 milioni di posti di lavoro, e la creazione di 930 milioni nuovi posti di lavoro nei paesi più poveri. I dati sollevano interrogativi cruciali sulla fattibilità e la desiderabilità di un tale approccio, confermando l'importanza fondamentale delle migrazioni nel risolvere gli squilibri demografici globali.

Fermare le migrazioni, inoltre, costituisce una sfida che va contro la natura umana. Come registra, infatti, l'ultima indagine Gallup che misura "gli atteggiamenti e i comportamenti dei residenti nel mondo", (Pugliese, Ray, 2023) nel gennaio 2023, il desiderio di immigrazione è stato il più alto rilevato negli ultimi 10 anni. Nel 2021, circa il 16% degli adulti globali, ossia 900 milioni di persone, ha dichiarato la volontà di emigrare permanentemente dal proprio Paese se avesse avuto effettivamente l'opportunità. Questa sorprendente cifra è cinque volte superiore alla stima totale degli

stranieri nel mondo (circa 295 milioni nel 2022). Nonostante la mobilità globale sia stata drasticamente limitata dalla pandemia di Covid-19, il desiderio di viaggiare non è affatto diminuito (Ricci, IDOS, 2023).

Le politiche promotrici della natalità devono essere affiancate a quelle che considerano le migrazioni come una risposta efficace ai persistenti squilibri globali. Un approccio congiunto porterebbe, potenzialmente, a colmare le enormi differenze di reddito e di benessere tra i Paesi. Attualmente, il PIL mondiale è concentrato principalmente nei Paesi del Nord del mondo, in maniera inversamente proporzionale rispetto alla loro popolazione. Questa configurazione economica globale non affronta adeguatamente le sfide fondamentali legate alla riduzione della povertà, un obiettivo centrale dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

Secondo la teoria della *migration hump* ("gobba migratoria") i Paesi che hanno attraversato una fase di sviluppo da basso reddito a medio reddito, presentano un forte potenziale migratorio dovuto proprio alla crescita economica e all'aumento dei livelli di reddito. Quei paesi che, invece, permangono a reddito basso come quelli che, al contrario, hanno un consolidato alto livello di benessere registrano deboli flussi migratori, contrariamente alle opinioni di senso comune. Dai paesi più poveri emigra solo chi dispone delle risorse economiche necessarie e coloro che hanno avuto accesso ad un sistema di istruzione. Chi, invece, non gode di questi vantaggi trova difficoltà ad intraprendere la via dell'emigrazione. Solo nel lungo periodo, quando la situazione economica ed educativa della popolazione risulta essere maggiormente omogenea e si raggiunge lo status di paese a medio-alto reddito i flussi migratori rientrano. È quindi cruciale riconoscere che la cooperazione allo sviluppo e le politiche orientate ad aiutare le persone a rimanere nei loro Paesi possono paradossalmente accelerare la migrazione transfrontaliera, che diventa sia una causa che una conseguenza dello sviluppo economico (Ricci, Idos, 2023).

Un altro beneficio che si potrebbe trarre da un "governo" adeguato delle migrazioni è quello di ripopolare le aree e i luoghi in progressivo abbandono.

Nelle aree montane, anche nelle regioni economicamente avanzate, si osservano fenomeni di isolamento e riduzione dei servizi, aggravati da un rapido calo demografico e dall'abbandono delle terre. In tali contesti, l'inserimento significativo di

giovani in età lavorativa e di famiglie, sia autoctone che immigrate, attraverso progetti coordinati e guidati, potrebbe contribuire a mantenere, o persino a rivitalizzare, borghi e aree in corso di abbandono, garantendo così la loro sostenibilità a lungo termine. Considerare le migrazioni, o peggio, la sola immigrazione come un problema da risolvere in sé, compromette gravemente la ricerca di soluzioni efficaci. Tale approccio, infatti, risulta mancare degli strumenti di analisi necessari per affrontare adeguatamente la complessa sfida conoscitiva attuale. La gestione delle migrazioni, come suggerisce l'ultima letteratura sul tema, è possibile solo se si ha una chiara comprensione della posta in gioco (Allievi, Idos, 2023).

### 3. Vie complementari

Il termine “confine”, per sua propria etimologia, non indica il limite estremo di qualcosa né tanto meno una chiusura, bensì una linea che è condivisa. Come scrive Stefano Allievi nel suo volume *Governare le migrazioni. Si deve, si può* edito da Laterza nel 2023:

«Un confine, va ricordato, non è una terra di separazione, ma paradossalmente di unione: è letteralmente, *cum finis*, la fine che ho in comune con l'altro, non che mi separa dall'altro.»

Controllare i confini, tuttavia, è fondamentale per uno Stato, nel rispetto di quello che il filosofo Nida-Rümelin definisce come «diritto universale all'autodeterminazione individuale e collettiva» e che spetta in egual misura e maniera a tutti: individui, collettivi e Stati. La presenza di confini è essenziale per garantire l'autodeterminazione a livello individuale, collettivo e statale, in quanto delineano le strutture attraverso le quali viene attribuita la responsabilità.

Il controllo dei confini rappresenta una delle prerogative primarie dello Stato: è non solo indispensabile, ma addirittura necessario. La necessità deriva da considerazioni geografiche, politiche, strategiche e diplomatiche, oltre che da motivazioni psicologiche e cognitive. I confini non sono soltanto delle entità fisiche, ma rappresentano anche un aspetto fondamentale nel definire l'identità e la cultura di una comunità, ancor prima della dimensione territoriale. Laddove lo Stato non dovesse adempiere al suo dovere di controllo dei confini, la popolazione si sentirebbe potenzialmente indifesa. Sono, dunque, necessarie delle regole nelle entrate e nelle uscite dal territorio di uno Stato che lo stesso deve far rispettare. Alla base delle



suddette regole sono necessari dei criteri ragionevoli, non «un’astratta volontà di mostrare i muscoli e sancire il proprio potere», come continua Allievi nel sopraccitato volume. Ciononostante, controllare i confini innalzando muri invalicabili, veri o figurati (muri legislativi) che siano, non sembra essere la giusta strada da percorrere. Negli ultimi decenni, chiudendo i confini all’immigrazione regolare, abbiamo dato il via all’immigrazione regolare di massa. Le migrazioni devono essere regolate, programmate, guidate e non solo accettate o subite.

Alcuni strumenti per una gestione il più possibile oculata dell’immigrazione sono già messi in atto ai livelli statali, come, ad esempio, quello dei “corridoi umanitari”, attuato per la prima volta in Italia nel 2017 e quello della *community sponsorship* d’ispirazione anglosassone. Di questi strumenti scrive Paolo Naso, professore di scienza politica presso l’Università La Sapienza di Roma in un articolo che si può trovare all’interno del Dossier Statistico Immigrazione, pubblicato da Idos per il 2023.

I Ministeri dell’Interno e degli Esteri, nel 2017 hanno sottoscritto, insieme alla Comunità di Sant’Egidio e alla Federazione delle chiese evangeliche e alla Tavola valdese un protocollo d’intesa per realizzare i corridoi umanitari con la finalità, dichiarata nel medesimo documento di: «favorire l’arrivo in Italia in modo legale e in condizioni di sicurezza dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, in specie i soggetti più vulnerabili». Come funzionano i corridoi umanitari? Le organizzazioni inviano sui territori dei paesi interessati dal programma dei volontari incaricati di stabilire contatti diretti con i potenziali rifugiati che li abitano. Questi volontari elaborano un elenco di possibili beneficiari da trasmettere alle autorità consolari italiane, le quali, previo scrutinio da parte del Ministero dell’Interno, rilasciano dei visti umanitari con Validità Territoriale Limitata, validi, cioè, esclusivamente per l’Italia. Una volta giunti in Italia in modo legale e sicuro, i rifugiati avranno la possibilità di presentare domanda di asilo.

Questa esperienza dei corridoi umanitari, peraltro ancora attiva, che ha visto la partecipazione di partner come la Caritas e altre organizzazioni della società civile, si è estesa in modo sperimentale ed episodico ad altri Stati membri dell’Unione Europea, tra cui la Francia e il Belgio. In Germania, esattamente a Westfalia, è stato avviato un programma di accoglienza chiamato "Nest" (in tedesco “nido”, acronimo per “Ripartire in squadra”), chiaramente ispirato ai corridoi umanitari, ma gestito tramite programmi

di reinsediamento "sponsorizzati". Nonostante abbia ricevuto riconoscimenti ed elogi, questa iniziativa è rimasta al livello delle "buone pratiche" e non si è trasformata in una politica permanente e strutturata a livello nazionale o europeo.

Il Canada, il Regno Unito e l'Australia, invece, hanno implementato la strategia delle *community sponsorship*. La sponsorizzazione comunitaria si riferisce a iniziative in cui individui o gruppi si uniscono per offrire sostegno finanziario, emotivo e pratico per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati. Rifugiati e sfollati che si trovano già in un determinato territorio vengono messi in contatto con membri della comunità desiderosi di accoglierli. L'integrazione nelle comunità viene, pertanto, facilitata e le società che si creano risultano essere più forti e coese. Sebbene i programmi di sponsorizzazione abbiano registrato un notevole successo in Canada per diversi decenni, consentendo l'accoglienza di oltre 300.000 rifugiati nel paese, la maggior parte degli altri programmi è stata sviluppata relativamente di recente in risposta alla crisi siriana e come impegno successivo al Patto globale sui rifugiati. Durante il primo Forum globale sui rifugiati tenutosi a dicembre 2019, Brasile, Belgio, Malta e Portogallo si sono impegnati a esplorare modelli pilota di sponsorizzazione comunitaria. Attualmente, molti paesi a livello globale hanno sperimentato o istituito programmi di sponsorship basati sulle comunità, tra cui Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Spagna e Germania. La Raccomandazione concernente i percorsi legali, emessa dalla Commissione europea, sollecita gli Stati membri ad adottare un approccio dell'Unione europea alla sponsorizzazione comunitaria. In Italia, tale modello è stato elaborato da un network composto da associazioni della società civile, tra cui Oxfam Italia, e la Federazione delle chiese evangeliche in Italia. Uno studio del Parlamento europeo ha delineato i principi guida e le esperienze preliminari di questo modello, tra cui quelle dei corridoi umanitari, che lo hanno ispirato. Il punto di forza di tale modello è evidente: superare l'approccio emergenziale per regolare e agevolare i flussi migratori, promuovendo un connubio benefico tra i destinatari e le comunità ospitanti, e quindi, a lungo termine, facilitando l'integrazione lavorativa. Inoltre, valorizza le risorse umane e sociali delle comunità che accompagnano i migranti nel processo di integrazione, elemento cruciale per gestire strategicamente i flussi migratori e contrastare l'irregolarità e la devianza legate ai fenomeni di emarginazione.

#### 4. Le innovazioni possibili

Per affrontare adeguatamente il tema delle politiche di ingresso, non basta parlare soltanto dell'ammissione di individui in età lavorativa, è essenziale considerare anche l'accoglienza dei profughi, delle famiglie, degli studenti.

Finora, tuttavia, per quanto riguarda i lavoratori, i nuovi orientamenti governativi mostrano un aspetto positivo: l'apertura a nuovi ingressi segnala un cambiamento culturale, o almeno il suo inizio. L'immigrazione non è più vista come una minaccia, ma può diventare, a determinate condizioni, un supporto per la ripresa economica. (Ambrosini, IDOS, 2023).

Sembra che ci siano i presupposti per riprendere il processo di apertura al cambiamento, interrotto all'inizio degli anni 2000, cui Ferruccio Pastore, direttore del Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI) ha dedicato un intero volume dal titolo "Migramorfosi. Apertura o Declino". Questa mutazione del modo in cui la società percepisce l'immigrazione, è stata interrotta a causa di una rappresentazione mediatica altamente distorta del fenomeno migratorio. Da un lato sarebbe dannoso se le notizie sugli sbarchi non trovassero posto nel panorama mediatico; dall'altro, tuttavia, il frame cui siamo esposti, caratterizzato quasi esclusivamente dall'aspetto angoscioso e disperato dei famosi "viaggi della speranza" costituisce un enorme problema di distorsione della realtà.

Tornando alle possibili innovazioni da introdurre nel campo delle politiche migratorie di accoglienza, sul versante degli ingressi per lavoro, le vie che potrebbero essere percorse sono almeno le tre che seguono, descritte da Maurizio Ambrosini, Docente di Sociologia delle migrazioni all'Università degli Studi di Milano, nel suo volume "Stato d'assedio. Come la paura dei rifugiati ci sta rendendo peggiori" edito da Egea nel 2023:

- una prima possibile novità da introdurre nelle politiche migratorie potrebbe essere ispirata a quanto già avviene in Francia, Spagna e, in parte, anche in Germania: istituire un canale permanente di regolarizzazione per gli immigrati già presenti sul territorio e per i quali un datore di lavoro attesta la volontà di assunzione permanente. Attualmente, questa pratica è già in uso e i decreti flussi sono impiegati largamente per concedere la regolarizzazione a lavoratori già presenti nei territori e già inseriti nelle aziende;

- una seconda possibile innovazione riguarda la reintroduzione dell'ingresso per un anno per la ricerca di lavoro mediante uno sponsor. Studi recenti dimostrano come gli immigrati, inclusi i rifugiati, che possono contare sul sostegno di una rete di parenti e amici già stabiliti in un paese terzo, si integrano più rapidamente rispetto a quelli privi di reti di supporto. Le organizzazioni di categoria e sindacali, le associazioni e le comunità religiose potrebbero essere coinvolte in attività di accompagnamento, come la formazione linguistica e civica. È fondamentale, infatti, tenere presente che insieme ai lavoratori arrivano le persone, e nessuna economia può funzionare adeguatamente senza prendersi cura delle stesse sotto ogni aspetto;
- In terzo luogo, è cruciale abbandonare una visione meramente funzionalista degli immigrati come semplice forza lavoro, poiché questo approccio ha già dimostrato i suoi limiti. Le persone non possono essere trattate come risorse usa e getta. Anche i lavoratori stagionali, per esempio, hanno esigenze che vanno oltre il semplice contratto di lavoro, come, ad esempio il fabbisogno primario di alloggi dignitosi. È sempre valido il famoso aforisma dello scrittore Max Frisch, quando affermava che, sebbene si volessero "braccia", sono arrivate "persone";

Per quanto riguarda l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati<sup>7</sup>, un approccio innovativo può prendere le mosse dal grande slancio di solidarietà mostrato nei confronti dei profughi ucraini. Questa apertura, promossa sia dalle istituzioni dell'UE attraverso una liberalizzazione senza precedenti degli ingressi, sia dalla mobilitazione delle associazioni e dei cittadini, dovrebbe aver eliminato l'alibi secondo cui il problema dell'accoglienza risiede nell'eccessivo numero di richiedenti, nelle risorse necessarie e nella necessità di limitare l'impegno umanitario per preservare la coesione interna ed evitare conflitti tra diverse fasce di popolazione svantaggiata. L'esempio positivo offerto dall'Unione europea, dai governi nazionali e dalla società

---

<sup>7</sup> L'art. 1A della Convenzione di Ginevra del 1951 definisce "rifugiato" colui "che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

civile dovrebbe quindi facilitare un approccio più sereno all'adempimento degli obblighi di accoglienza umanitaria.

I rifugiati, in genere, incontrano maggiori difficoltà nel raggiungere un'autonomia economica rispetto ad altri immigrati. L'integrazione tra il sistema di asilo e il mercato del lavoro non avviene immediatamente e richiede specifici investimenti e attenzioni. Tuttavia, considerando che esistono, da un lato, profughi in cerca di una nuova patria e, dall'altro, economie che necessitano di nuovi lavoratori, la costruzione di ponti tra queste due esigenze risulta una soluzione più razionale rispetto alla contrapposizione tra i due flussi migratori.

In un contesto politico ed economico integrato come quello europeo, sarebbe auspicabile garantire ai rifugiati autonomia e possibilità di scelta, simili alla libertà di circolazione e insediamento concessa ai profughi ucraini. Se alle opportunità offerte dal mercato si aggiunge la solidarietà delle reti familiari e delle comunità etniche, aumentano le probabilità di successo dell'accoglienza. Piuttosto che imporre rigide quote di distribuzione tra i Paesi, che potrebbero contrastare con le aspirazioni e i legami dei rifugiati, sarebbe più opportuno discutere di misure di compensazione dei costi sostenuti dai Paesi che accolgono i rifugiati che scelgono autonomamente di stabilirsi nel loro territorio.

Gli Stati nazionali o federati dell'Unione Europea non dovrebbero essere gli unici soggetti responsabili dell'accoglienza. Il contributo dei soggetti privati, tramite le sponsorizzazioni, e i corridoi umanitari possono aumentare e consolidare la capacità di accoglienza di una società tramite il coinvolgimento di associazioni, comunità locali e volontari nel supporto ai nuovi arrivati. Le esperienze ibride, come il modello canadese e le nuove versioni dei corridoi umanitari italiani, dimostrano come la collaborazione tra più strati della società può offrire opportunità più ampie, finora solo in parte esplorate. I corridoi umanitari, sostenuti dalla chiesa cattolica e protestante, sono un'insolita iniziativa italiana nel settore dell'asilo che sta diventando un punto di riferimento in Europa.

Le municipalità e le imprese, ovvero coloro che traggono il maggior vantaggio dall'arrivo di nuovi lavoratori e famiglie, potrebbero svolgere un ruolo più attivo nei partenariati dei corridoi umanitari. Anche le reti e le associazioni di immigrati e rifugiati potrebbero migliorare la capacità di accoglienza dei territori, offrendo ad esempio

servizi di traduzione e opportunità di socializzazione. L'esperienza con i profughi ucraini ha dimostrato il potenziale di queste iniziative. È essenziale che i rifugiati non vengano inseriti in contesti locali indifferenti o ostili, ma trovino invece interlocutori locali pronti a facilitare il loro insediamento e a mediare i rapporti con i servizi e la popolazione residente, promuovendo così una migliore integrazione reciproca.

È necessario affrontare, infine, il problema degli arrivi spontanei e dei pericolosi percorsi di migrazione via terra e mare. Un significativo incremento dei reinsediamenti in sicurezza e delle sponsorizzazioni private o miste, insieme alla semplificazione delle procedure e alla riduzione dei tempi di esame delle domande, potrebbe contribuire a ridurre tali arrivi in modo sostanziale. Tuttavia, è irrealistico pensare di poterli eliminare completamente. In situazioni di conflitto, le popolazioni civili sono spesso costrette a fuggire nottetempo per sottrarsi alle violenze e ai saccheggi. Si pone quindi la questione della possibilità di presentare una domanda di asilo nei Paesi di transito o di primo rifugio, la cui destinazione finale sarà un Paese che abbia una rete di organizzazione per un futuro reinsediamento. L'istituzione di hotspot esterni può avere senso, ma solo a determinate condizioni: che la scelta di presentare domanda nei Paesi di transito sia volontaria; che gli hotspot siano gestiti da organizzazioni internazionali che garantiscano il pieno rispetto dei diritti umani e siano dotati di servizi adeguati, con particolare attenzione alla protezione di donne e minori non accompagnati; che le risposte siano rapide e seguite da un immediato trasferimento nei Paesi di accoglienza; e che, in caso di diniego, siano organizzati rientri volontari assistiti, con le risorse necessarie.

Riguardo alle ONG responsabili dei salvataggi in mare, è auspicabile che la necessità del loro intervento diminuisca con l'implementazione delle misure descritte. Tuttavia, qualora il loro intervento rimanga necessario, queste organizzazioni devono poter continuare a salvare vite umane senza restrizioni e portare in salvo le persone in pericolo. Inoltre, l'accoglienza potrebbe essere condivisa anche con altri Paesi oltre a quelli di riviera. È fondamentale che l'azione umanitaria non venga criminalizzata né ostacolata.

Un obiettivo di lungo termine è quello di ristrutturare le libertà di migrare nei termini di un diritto fondamentale, cioè un diritto di cui tutte e tutti possono godere, poiché al di

fuori di queste condizioni la libertà di migrare diventerebbe un privilegio di pochi. Questa prospettiva è avvalorata dalle molteplici forme e direzioni che assume la mobilità umana. Il diritto a migrare dovrebbe essere costruito nel tempo in modo da essere adeguatamente regolamentato. Nel frattempo, è importante assicurarsi che questa libertà non diventi un obbligo, cioè che venga sempre e comunque garantita la libertà di non essere costretti a migrare. Affermare il diritto a cambiare luogo, residenza e relazioni senza essere costretti dalle circostanze (guerre, carestie, cambiamento climatico) è di grande importanza. L'obiettivo è garantire la possibilità di spostarsi senza dover affrontare sofferenze estreme, come quelle sperimentate da chi attraversa il Mediterraneo o i Balcani in maniera non regolare, esponendosi al rischio di espulsioni ripetute e senza alcuna certezza di sopravvivenza (Allievi, 2023).

## Conclusioni

Cosa occorre all'Europa per intraprendere (completare per alcuni paesi come l'Italia) il cammino verso la Migramorfosi?

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo che nelle intenzioni iniziali della Commissione avrebbe dovuto creare un sistema "più giusto, efficiente e sostenibile" e avrebbe dovuto fornire "chiarezza e condizioni dignitose" per coloro che giungono nell'Ue è stato talmente rimodulato da diventare una copia dei Regolamenti di Dublino che si sono succeduti dal 1990 al 2013. Il modello proposto dalla Commissione rimane prevalentemente orientato verso misure di sicurezza e continua a rafforzare il "sistema Dublino", che attribuisce principalmente ai Paesi di primo ingresso la responsabilità di esaminare le domande di asilo. Il nuovo piano prevede addirittura un'estensione del periodo, da uno a due anni, durante il quale un migrante fermato in un altro Paese può essere rimpatriato nel Paese di primo approdo. Per quanto riguarda il principio di "solidarietà obbligatoria" introdotto all'inizio del decennio, i documenti più recenti lo hanno trasformato in un meccanismo di contributi economici (o "multe") che i Governi, rifiutando di accogliere i migranti irregolari, dovrebbero versare. Questa proposta è stata sempre fortemente contestata dai Governi del cosiddetto "gruppo di Visegrad". L'approccio europeo, concentrato prevalentemente sulla gestione delle frontiere, tende, poi, a trascurare le sue stesse conseguenze, a medio e lungo termine, delle immigrazioni, nonché l'impatto che ha sui migranti, diretti interessati, e sui loro discendenti. Per quanto riguarda il primo aspetto, i dati dimostrano in modo inequivocabile e da decenni che l'impatto complessivo delle migrazioni internazionali sul sistema europeo è positivo, sia per la compagine demografica che per il mercato del lavoro.

Per rispondere alla domanda iniziale, occorre riformulare e mettere in atto una serie di politiche e accorgimenti già pensati e sperimentati in piccolo, mai trasformati in vere e proprie pratiche condivise dai 27 Stati Europei:

- è necessario promuovere l'apertura di "corridoi umanitari" su una scala molto più ampia rispetto a quella attuale, consapevoli del fatto che coloro che non verranno selezionati per un ingresso legale cercheranno comunque di entrare per altre vie percorribili;



- è indispensabile concedere ad un numero adeguato di paesi quote consistenti di ingressi legali per lavoro, con l'obiettivo di ridurre, almeno parzialmente, la propensione a utilizzare percorsi illegali e pericolosi;
- è necessario promuovere l'idea di "esternalizzare" non solo il controllo delle migrazioni irregolari, ma anche e soprattutto la protezione dei migranti forzati, poiché modelli di esternalizzazione come quello che si struttura a partire dall'Intesa tra Italia e Albania non soltanto non risulta essere efficiente dal punto di vista economico, ma contiene anche una serie di parti grigie per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani;
- è necessario un significativo miglioramento, sia qualitativo che quantitativo, nella cooperazione allo sviluppo. Pur essendo consapevoli che lo sviluppo da solo non arresta immediatamente il fenomeno migratorio, se non nel lungo periodo, esso può comunque creare le basi per una migrazione più sicura e rispettosa dei diritti dei tre gruppi (migranti, società accogliente, popolo di origine) e produca effetti positivi e più rilevanti nei contesti di origine.
- è essenziale, infine, forse più di ogni altra cosa, abbandonare l'illusione di soluzioni miracolose e smettere di ingannare noi stessi e i cittadini con promesse irrealistiche. Questo atteggiamento non fa altro che intensificare, inevitabilmente e spesso intenzionalmente, il senso di assedio (Pastore, 2023).

Governare le migrazioni attraverso politiche migratorie che coinvolgano i 27 Stati Membri dell'Unione Europea è possibile. E, in quanto possibile, è, di conseguenza, un interesse dell'Unione. In modo da uscire, anche da quell'idea di disordine cui ci colleghiamo quasi in automatico quando si parla del fenomeno migratorio «come se l'ordine delle cose fosse non muoversi (mentre è il contrario)» (Allievi, 2023).

## Bibliografia

Fonti statistiche e documentarie;

AMNESTY INTERNATIONAL, Rapporto 2022-2023 – *La situazione dei diritti umani nel mondo*, Formigine (MO), Infinito Edizioni

Eurostat, 2021, *Migration and migrant population statistics*

Eurostat, *Migration and asylum in Europe*, 2023 edition

IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2023*, Roma, Centro Studi e Ricerche IDOS

IOM, 2022, *World Migration Report*

ISTAT, 2023, *Popolazione residente e dinamica demografica - Anno 2022*, <https://www.istat.it/it/files/2023/12/CENSIMENTOEDINAMICADEMOGRAFICA2022.pdf>

Articoli di riviste e libri

ADINOLFI A., 2014, *La circolazione tra gli Stati membri dell'Unione degli stranieri in condizione regolare*, in *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale*, G. CAGGIANO (a cura di), Torino, p. 137 ss.

ALLIEVI S., 2023, *Governare le migrazioni: si deve, si può*, Bari Roma, Laterza.

AMBROSINI M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino.

AMBROSINI M., 2023, *Stato d'assedio. Come la paura dei rifugiati ci sta rendendo peggiori*, Milano, Egea

CAVAGNUOLO M., 2023, *Europa e politiche migratorie. Un'analisi diacronica sui fattori determinanti nei Paesi dell'Unione*, Milano, FrancoAngeli

CAVALIERE L., 2015, *Le politiche europee dell'immigrazione tra storia, sviluppi e problematiche recenti*, Centro Studi Europei

DELEO L., 2007, *La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Bologna, Dupress.

DI MURO A., 2023, *Il diritto dell'immigrazione: guida aggiornata alla legge n. 50/2023 Decreto Cutro*, Torino, Giappichelli.

EINAUDI L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma Bari, Laterza.

FAVILLI C., 2021, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2021, Bologna, Il Mulino - Rivisteweb, pp. 85-101.

HEIN C. et al., 2010, *Rifugiati: vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli.

LICASTRO G., 2006, *Dalla cooperazione intergovernativa al trattato costituzionale. L'evoluzione della politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Milano: SEDIT.

MAGAZZINO C., 2020, *La politica europea dell'immigrazione*, in Romagnoli, G. C. et al., 2020, *La politica dell'immigrazione in Italia e in Europa*. Milano, Angeli, pp. 173 - 200

MARCHEGIANI M., 2014, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2014, Bologna, Il Mulino - Rivisteweb, pp. 159-182.

NIDA-RÜMELIN, J. et al., 2018, *Pensare oltre i confini: un'etica della migrazione*, Milano, FrancoAngeli.

PASTORE F., 2023, *Migramorfosi: apertura o declino*, Torino, Einaudi.

ROBBERS G., 2021 *Migration Law in Germany*. 2nd ed. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer Law International.

SACCO G., Premessa in Deleo, L., 2007, *La politica migratoria nell'Unione Europea: orientamenti comunitari e nazionali*. Bologna: Dupress

TEODORESCU L., 2011, *Lo sviluppo di una politica di immigrazione dell'Unione europea*, Roma, Centro Altiero Spinelli.

ZANFRINI L., 2004, *Sociologia delle migrazioni*, Bari-Roma, Gius. Laterza & Figli.

#### Sitografia

Amnesty International Italia, 2023, *Accordo sul Patto Ue migrazione e asilo: un'ondata di sofferenza alle frontiere*, [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)

Amnesty International Italia, 2024, *Il Parlamento europeo adotta il Patto su migrazione e asilo: un'occasione persa* [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)

Consiglio europeo di Tampere 15-16.10.1999: Conclusioni della presidenza. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

DE STEFANI S. 2021, *Cosa resta di Dublino. Il Nuovo Patto Europeo su migrazione e asilo*, Altalex, [www.altalex.com](http://www.altalex.com)

FERRAIOLO S., 2018, *Migrazione e asilo, cronistoria della parabola europea*, CeSPI.  
[www.cespi.it](http://www.cespi.it)

FERRI F., 2019, *I patti globali su migrazioni e rifugiati tra vecchie e nuove dinamiche multilivello: alcune considerazioni di natura giuridica*, in *Diritti senza confini*,  
[www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)

Fubini F., 2023, *Giovani emigrati all'estero e dati Istat, i numeri reali sono il triplo: la grande fuga dei laureati*, [www.corriere.it/economia/lavoro](http://www.corriere.it/economia/lavoro)

*Germania, giro di vite sull'immigrazione irregolare, detenzione più lunga e controlli domiciliari*, [www.euronews.com](http://www.euronews.com)

*Germania, la nuova politica più ferrea sull'accoglienza dei migranti*,  
[www.euronews.com](http://www.euronews.com)

Il Parlamento europeo adotta il Patto su migrazione e asilo: un'occasione persa,  
[www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)

ISPI, 2024, *Migranti: il Parlamento Ue approva il nuovo patto*, [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

*La legge sul miglioramento del rimpatrio è stata approvata dal Bundestag*,  
[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Le leggi italiane sull'asilo, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

MADHI G., 2023, *Albania: la Corte Costituzionale sospende l'accordo Rama-Meloni*,  
[www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org)

MAIANI F., 2020, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in *Asylum, Dublin, New Pact on Migration and Asylum, Solidarity*  
[www.eumigrationlawblog.eu](http://www.eumigrationlawblog.eu)

MAZZEI B.L., MELIS V., UCCELLO S., 2024, *Lavoro: un posto su due è difficile da ricoprire. Ecco i settori in crisi*, [www.24plus.ilsole24ore.com](http://www.24plus.ilsole24ore.com)

*Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, [www.governo.it](http://www.governo.it)

*Migranti: il Parlamento Ue approva il nuovo patto*, [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

*New rules to speed up repatriations*, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)

PAVY E., 2023, *Il trattato di Lisbona, Note tematiche sull'Unione europea, Parlamento Europeo* [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Pugliese A., Ray J., 2023, *Nearly 900 Million Worldwide Wanted to Migrate in 2021*, news.gallup.com

SANDU G., 2023, *Politica di asilo, Note tematiche sull'Unione europea*, Parlamento Europeo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

SANDU G., 2023, *Politica di immigrazione, Note tematiche sull'Unione europea*, Parlamento Europeo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

SCAGLIOTTI L. (a cura di), 2001, *Unione Europea: politiche comuni di immigrazione e asilo, lotta contro il razzismo e la discriminazione*, briguglio.asgi.it

*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in DIZionario dell'Integrazione Europea 1950-2017 [www.dizie.eu](http://www.dizie.eu)

SYMONS A., 2023, *Germania, la nuova legge sull'immigrazione faciliterà il trasferimento dei lavoratori stranieri* [www.euronews.com](http://www.euronews.com)

*The new Skilled Immigration Act at a glance* [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com)

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Instaurazione progressiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia*, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020, *La politica di asilo dell'Unione europea: determinazione del paese dell'Unione responsabile dell'esame delle domande*, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

#### Fonti normative

2002/946/GAI: Decisione quadro del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali

2004/573/CE: Decisione del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri

2006/688/CE: Decisione del Consiglio, del 5 ottobre 2006, che istituisce un meccanismo d'informazione reciproca sulle misure degli Stati membri nei settori dell'asilo e dell'immigrazione

Accordo di Schengen del 14.6.1985 tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi

Ausländergesetz - Legge sugli stranieri, 1965, modificata nel 1991

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005 – Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni.

Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia

CONVENZIONE DI APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni

D.P.C.M. 12 maggio 1999: Misure di protezione temporanea, a fini umanitari, da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore delle persone provenienti dalle zone di guerra dell'area balcanica.

DECRETO 9 settembre 1992 Norme sul rilascio del permesso temporaneo di soggiorno per motivi di lavoro o di studio ai cittadini somali privi del riconoscimento dello status di rifugiato.

DECRETO LEGISLATIVO 19 novembre 2007, n. 251: Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

DECRETO LEGISLATIVO 21 febbraio 2014, n. 18: Attuazione della direttiva 2011/95/UE 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. (14G00028) (GU Serie Generale n.55 del 07-03-2014)

DECRETO LEGISLATIVO 28 gennaio 2008, n. 25: Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

DECRETO LEGISLATIVO 7 aprile 2003, n. 85 Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario.

DECRETO-LEGGE 10 marzo 2023, n. 20 coordinato con la legge di conversione 5 maggio 2023, n. 50 recante: «Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare.».

DECRETO-LEGGE 2 gennaio 2023, n. 1: Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori. Convertito nella legge 15/2023

DECRETO-LEGGE 2 marzo 2023, n. 16 coordinato con la legge di conversione 21 aprile 2023, n. 46, recante: «Disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina.»

DECRETO-LEGGE 21 marzo 2022, n. 21 coordinato con la legge di conversione 20 maggio 2022, n. 51, recante: «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.»

DECRETO-LEGGE 22 febbraio 2022, n. 14 coordinato con la legge di conversione 5 aprile 2022, n. 28, recante: «Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina.»

DECRETO-LEGGE 24 giugno 1994, n. 406 Interventi straordinari di soccorso e di assistenza a soggetti provenienti dal Ruanda.

DECRETO-LEGGE 24 luglio 1992, n. 350 coordinato con la legge di conversione 24 settembre 1992, n. 390, recante: "Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia, nonché misure urgenti in materia di rapporti internazionali e di italiani all'estero".

DIRETTIVA 2002/90/CE DEL CONSIGLIO del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali

DIRETTIVA 2003/109/CE DEL CONSIGLIO del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

DIRETTIVA 2003/110/CE DEL CONSIGLIO del 25 novembre 2003 relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea.

DIRETTIVA 2003/86/CE DEL CONSIGLIO del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

DIRETTIVA 2004/114/CE DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

DIRETTIVA 2004/81/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

Direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

DIRETTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

DIRETTIVA 2009/52/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

DIRETTIVA 2011/98/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

DIRETTIVA 2014/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi.

Freizügigkeitsgesetz/EU - Legge sulla libertà di circolazione/UE, 30/07/2024

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet - Legge sulla residenza, l'impiego e l'integrazione degli stranieri nel Territorio federale 30/04/2024.

LEGGE n. 14 del 21 febbraio 2024 recante la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria.

LEGGE 28 febbraio 1990, n. 39: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

LEGGE 30 luglio 2002, n. 189: Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo.

LEGGE 6 marzo 1998, n. 40: Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.



## LIBRO VERDE SU UNA POLITICA COMUNITARIA DI RIMPATRIO DELLE PERSONE CHE SOGGIORNANO ILLEGALMENTE NEGLI STATI MEMBRI

Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto "Apertura di corridoi umanitari".

Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione.

Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri.

Regolamento (UE) n. 351/2010 della Commissione, del 23 aprile 2010, recante attuazione del regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale per quanto riguarda le definizioni delle categorie di gruppi di paesi di nascita, gruppi di paesi di precedente dimora abituale, gruppi di paesi di successiva dimora abituale e gruppi di cittadinanze.

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 (rifusione).

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati.

Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi.

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007.

Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi.

Trattato sull'Unione europea.

Zuwanderungsgesetz - Legge sull'immigrazione, 2005.