



A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?*

DI ALESSIA DI PASCALE¹

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le competenze “comunitarie” e il Trattato di Lisbona. – 3. La crisi migratoria. Le difficoltà e le iniziative intraprese. – 4. Il sistema comune europeo di asilo (“SECA”). – 5. L’individuazione di vie di accesso legali per le persone in cerca di protezione internazionale. – 6. L’immigrazione irregolare e i controlli alle frontiere. – 7. L’immigrazione legale. – 8. La cooperazione con i paesi terzi. – 9. La ripartizione degli oneri e la solidarietà.

1. Nell’ottobre del 1999, a Tampere (in Finlandia), il Consiglio europeo tenne una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell’Unione europea, che pose le basi per il primo programma quinquennale con cui si delineavano gli orientamenti politici per lo sviluppo delle neo-attribuite competenze nei settori dei controlli delle frontiere, dell’asilo e dell’immigrazione². Lo “spirito” che animò quella riunione, svoltasi in una

* Testo riveduto della relazione tenuta il 15 novembre 2019 nell’ambito del ciclo di seminari “Le nuove sfide dell’Unione europea” promossi dal Centro di documentazione europea del Verbano Cusio Ossola insieme all’Ordine dei giornalisti del Piemonte orientale.

¹ Professoressa Associata di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano.

² Per un’analisi dell’evoluzione delle politiche europee di immigrazione, asilo e controlli delle frontiere nel quadro dello spazio di libertà sicurezza e giustizia si vedano i vari contributi in U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2008 e C. KADDOUS-M. DONY (sous la direction de), *D’Amsterdam à Lisbonne. Dix ans d’espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bâle- Bruxelles-Paris, 2010, e tra questi, in particolare, H. LABAYLE, *La nouvelle architecture de l’espace de liberté, de sécurité et de justice*, p. 3 ss.; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2019; A. DI STASI, *L’incidenza virtuosa dei diritti fondamentali nel completamento dello spazio europeo di giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1/2019, p. 1 ss.; B. NASCIMBENE, *The European Union: An Area for Freedom, Security and Justice*, in G. AMATO, E. MOAVERO-MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (EDS.), *The History of the European Union: Constructing Utopia*, Oxford-London-New York-New Delhi-Sidney, 2019, p. 357 ss.; per un quadro analitico dei vari settori sviluppati dall’Unione europea, soprattutto dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si vedano i diversi contributi in G. CAGGIANO, *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale*

sostanziale comunanza di visioni, che forse difficilmente si ritrovò negli anni successivi, portò a fissare obiettivi ambiziosi. Tra i capisaldi del nuovo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si può ricordare il richiamo al comune impegno per la libertà ancorata ai diritti dell'uomo, alle istituzioni democratiche e allo stato di diritto su cui era stata saldamente basata l'integrazione europea sin dall'inizio e la fissazione dell'obiettivo "di un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà". Propositi che gli avvenimenti degli anni successivi, e il disorientamento che ne è seguito, hanno messo profondamente in crisi.

A vent'anni di distanza dall'adozione di quel Programma, ci si può domandare, da un lato, cosa resta di quello spirito e, dall'altro lato, quali siano i risultati conseguiti e le criticità e incongruenze dell'azione comune emerse nel corso del tempo, ripercorrendone i passaggi più significativi.

2. Assenti dall'apparato originario dei Trattati istitutivi, le politiche di immigrazione e asilo ricevettero un primo assetto con il Trattato di Maastricht (firmato nel 1992 ed in vigore dal 1993) che, insieme ad altri settori riconducibili alla "giustizia e affari interni", ritenuti di interesse comune, le collocò nell'ambito del c.d. terzo pilastro. Solo pochi anni dopo con il Trattato di Amsterdam (firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999) esse furono trasferite a pieno titolo nel c.d. "pilastro comunitario", seppure con modalità procedurali *sui generis*, ancora fortemente condizionate dal precedente quadro istituzionale intergovernativo. Nell'ambito dell'allora titolo IV del Trattato sulla Comunità europea, il Consiglio (istituzione rappresentativa degli Stati membri) era l'arbitro del processo decisionale, caratterizzato dal voto all'unanimità almeno per il primo quinquennio, mentre il Parlamento europeo era relegato ad un ruolo consultivo, non vincolante, ed il controllo della Corte di giustizia era sensibilmente limitato. E' dal 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che l'esercizio di dette competenze è stato ricondotto ad un alveo procedurale "ordinario".

Quest'anno ricorrono, quindi, i primi vent'anni di esercizio delle competenze "comunitarie" in materia di immigrazione e asilo. Sono stati anni caratterizzati anche da eventi di eccezionale rilievo, interni (in particolare, il processo di allargamento con l'ingresso di tredici nuovi Stati membri, che ha certamente reso più complessi i processi negoziali degli strumenti legislativi, accentuando diversità di visioni e interessi, e l'avvio della procedura di recesso del Regno Unito, che pure insieme ad Irlanda e Danimarca godeva di uno speciale statuto quanto alla partecipazione in dette politiche) ed esterni (attacchi terroristici del 2001, crisi economica mondiale, primavera araba, crisi migratoria). Eventi che si sono via via riflessi sulla definizione delle priorità dell'azione politica, riorientandola troppo spesso in funzione di fattori contingenti.

tra diritto dell'Unione e ordinamento nazionale, Torino, 2014, in S. AMADEO (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015 e in P. DE PASQUALE, F. FERRARO, A. CIRCOLO, *La politica dell'Unione in tema di immigrazione. Recenti sviluppi e prospettive future*, Napoli, 2018; A. ADINOLFI, *La politica dell'immigrazione dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 11 ss.; K. HAILBRONNER, D. THYM (Eds.), *EU Immigration and asylum Law, A Commentary*, 2nd ed., Monaco, 2016; P. MORI, *Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2016, p. 103 ss.; C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2018, p. 361 ss.

3. La più recente “crisi migratoria”, ovvero lo straordinario afflusso di persone che hanno attraversato irregolarmente le frontiere UE nel biennio 2015-2016 (oltre due milioni), in fuga da guerre e persecuzioni o semplicemente alla ricerca di migliori condizioni di vita, ha avuto probabilmente il maggiore impatto, tanto da far temere per la stessa tenuta del processo di integrazione europea. Dalla primavera del 2015 si sono susseguiti gli interventi dell’Unione europea: all’agenda europea sulla migrazione³, con cui erano state individuate misure di immediata attuazione per rispondere alla situazione nel Mediterraneo e le iniziative da sviluppare negli anni successivi, seguì un profluvio di proposte⁴ non esenti da critiche, tra l’altro, sotto il profilo dell’adeguatezza, dell’equità e del rispetto dei diritti fondamentali.

a) *Il meccanismo di ricollocamento*. Gli Stati più esposti ai flussi, ovvero quelli situati alle frontiere esterne dell’Unione europea, hanno continuato ad invocare la solidarietà degli altri Stati membri, concretizzandosi in un meccanismo di ricollocamento⁵, altamente disatteso nei risultati. Solo circa un terzo delle 106.000 persone, potenzialmente beneficiarie del programma, ovvero i richiedenti protezione internazionale giunti in Italia e Grecia tra il settembre 2015 e il settembre 2017 ed appartenenti a nazionalità con tasso di riconoscimento delle richieste di protezione internazionale pari o superiore al 75%, sono infatti state trasferite in altri Stati europei (grazie anche al concorso di Svizzera, Liechtenstein e Norvegia, che dell’Unione europea non sono peraltro membri), tra veti e proteste⁶. Gli Stati dell’Europa dell’Est, riconducibili al “Gruppo di Visegrad” (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia) hanno rifiutato in maniera intransigente qualsiasi ipotesi di accoglienza, non ricollocando nessuno o solo qualcuno (Slovacchia e Ungheria proponendo altresì dei ricorsi per annullamento avverso la seconda decisione sul ricollocamento, integralmente respinti dalla Corte di giustizia)⁷. La Commissione, che nel giugno 2017 già aveva avviato una procedura di infrazione nei confronti di tre dei suddetti Stati (Polonia, Ungheria e Repubblica ceca) inviando una lettera di messa in mora, forte della pronuncia della Corte di giustizia dell’Unione europea del 6 settembre 2017, che aveva confermato la validità del sistema di ricollocamento, e ritenendo insoddisfacenti le spiegazioni fornite in replica alle proprie contestazioni, nel dicembre 2017 deferì i tre Paesi alla stessa Corte di Lussemburgo, per il mancato rispetto degli

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 finale del 15 maggio 2015.

⁴ Per un elenco aggiornato delle iniziative adottate dalla Commissione europea, nel quadro dell’agenda europea sulla migrazione, dal maggio 2015 si veda: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en

⁵ Il meccanismo di ricollocamento è stato istituito per mezzo della decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia, in GUUE L 239 del 15.9.2015, p. 146 e della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia, in GUUE L 248 del 24.9.2015, p. 80

⁶ Per l’elenco delle persone ricollocate, ripartito per Paesi, aggiornato a novembre 2017 si veda *relocation – sharing responsibility within the EU - EU solidarity between Member States* pubblicato su: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf.

⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell’Unione europea*, causa C-643/15, ECLI:EU:C:2017:631.

obblighi discendenti dalle dette decisioni⁸. Nelle proprie conclusioni presentate il 31 ottobre in relazione alle suddette cause, l'Avvocato generale Sharpston ha ritenuto che i tre Stati membri in questione, rifiutandosi di rispettare il meccanismo provvisorio e temporaneo per il trasferimento obbligatorio dei richiedenti protezione internazionale, siano venuti meno agli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto dell'Unione, considerando inadeguate le giustificazioni fornite e fondate essenzialmente sulla responsabilità per il mantenimento dell'ordine pubblico e della salvaguardia della sicurezza interna⁹. La parola spetta ora alla Corte.

b) *La dichiarazione UE-Turchia*. Dall'altro lato, il controverso "accordo" con la Turchia del marzo 2016 (di cui il Tribunale dell'UE, con una discutibile pronuncia del febbraio 2017, ha negato la natura di atto dell'Unione europea, dichiarandosi incompetente)¹⁰, pur rivelandosi efficace sul piano della riduzione degli arrivi verso la Grecia, è stato al centro di acceso dibattito quanto al rispetto degli obblighi di protezione incombenti in capo agli Stati membri e ai possibili rischi di gravi violazioni dei diritti fondamentali dei migranti. Tale "accordo", la cui natura rimane controversa, conferma anche l'affermarsi di una pratica irrituale, che sottrae decisioni su temi particolarmente sensibili al c.d. metodo comunitario, favorendo un approccio intergovernativo e con ciò ben rappresentando la fase di debolezza dell'Unione.

c) *Il funzionamento dell'Area Schengen*. Né va dimenticata la crisi del sistema Schengen, messo sotto forte pressione a seguito dei massicci movimenti di persone che, giunte nell'Unione europea principalmente attraverso le frontiere di Italia e Grecia, hanno poi tentato di raggiungere altri Stati membri, ritenuti più favorevoli, eludendo il criterio del paese di primo ingresso stabilito dal sistema Dublino. Le apprensioni sul controllo dei movimenti secondari, che allora indussero diversi Stati UE a chiedere ripetutamente il ripristino dei controlli alle frontiere interne, in qualche caso anche minacciando di ergere muri, sono, quindi, diventate cruciali per la Commissione europea, anche al fine di salvaguardare la sopravvivenza di uno dei principali risultati del processo di integrazione europea¹¹.

Il quadro, insomma, è assai complesso, intrecciandosi una molteplicità di interessi, preoccupazioni, obblighi e diritti, non agevolmente conciliabili.

4. Tra i maggiori risultati conseguiti nel corso degli anni si può annoverare la creazione di un sistema comune europeo di asilo ("SECA"), che fondandosi sulla Convenzione di Ginevra del 1951, ha previsto anche una forma di protezione sussidiaria di carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancito in detta Convenzione, valida in tutti

⁸ Ricorsi proposti il 21 dicembre 2017, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, Causa C-715/17 e il 22 dicembre 2017, *Commissione europea c. Ungheria*, Causa C-718/17, *Commissione europea c. Repubblica ceca*, Causa C-719/17.

⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston nelle cause *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, Causa C-715/17 e il 22 dicembre 2017, *Commissione europea c. Ungheria*, Causa C-718/17, *Commissione europea c. Repubblica ceca*, Causa C-719/17, ECLI:EU:C:2019:917.

¹⁰ Ordinanze del Tribunale del 28 febbraio 2017, *NF c. Consiglio europeo*, T-192/16, ECLI:EU:T:2017:128, *NG c. Consiglio europeo*, Causa T-193/16, ECLI:EU:T:2017:129, *NM c. Consiglio europeo*, Causa T-257/16, ECLI:EU:T:2017:130. L'appello è stato rigettato dalla Corte di giustizia, Ordinanza della Corte del 12 settembre 2018, *NF e a. contro Consiglio europeo*, Cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, ECLI:EU:C:2018:705.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio, *Ritorno a Schengen - Tabella di marcia*, COM(2016) 12° def. del 4.3.2016.

gli Stati membri. Il SECA si è strutturato sulla base di un complesso di strumenti (quattro direttive specifiche sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, sulla protezione temporanea, sul riconoscimento della qualifica di rifugiato e sulle procedure per ottenere tale riconoscimento, cui vanno aggiunti i regolamenti che compongono il c.d. sistema di Dublino), adottati nella forma attuale sulla base dell'art. 78 Tfeue. Nonostante, infatti, la riforma, intervenuta tra il 2011 e il 2013, non sono state eliminate le difformità anche profonde, tra Stati membri ed il sistema non è stato esente da rilievi critici (oggetto di censure da parte delle Corti europee è stato, in particolare, il c.d. regolamento Dublino¹²). Al fine di garantire maggiore uniformità, riducendo le differenze nei tassi di riconoscimento dei vari Stati membri e assicurando parità di condizioni per i titolari degli *status*, nel 2016 la Commissione ha proposto di sostituire le attuali direttive (che definiscono la procedura e la concessione dello status di protezione internazionale) con dei regolamenti e di ampliare il mandato dell'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), trasformandola in una vera e propria agenzia dell'Unione europea per l'asilo¹³, con una capacità operativa ulteriormente rafforzata da una proposta di modifica presentata a due anni di distanza, tale da consentirle, su richiesta di uno Stato membro, di svolgere in tutto o in parte la procedura amministrativa per la protezione internazionale, la procedura per stabilire lo Stato membro competente a valutare la domanda di protezione internazionale (o fornendo un'assistenza a tal fine), e di coadiuvare gli organi giurisdizionali nella gestione dei ricorsi¹⁴. Tuttavia, la più ampia riforma del Sistema comune europeo di asilo proposta nel 2016 dalla Commissione, con l'obiettivo di ridurre le divergenze tra i sistemi di asilo nazionali, è rimasta finora inattuata, nonostante per cinque proposte (regolamento qualifiche, direttiva accoglienza, regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, regolamento EURODAC, regolamento sul quadro europeo per il reinsediamento) i negoziati fossero ad uno stadio avanzato. Malgrado i numerosi richiami a intensificare gli sforzi prima delle elezioni del Parlamento europeo, le divergenze tra gli Stati membri sono risultate insuperabili.

5. Resta aperta anche la questione relativa all'individuazione di vie di accesso legali verso l'Unione europea delle persone in cerca di protezione internazionale, su cui ha posto l'accento un'apposita comunicazione della Commissione del settembre 2018¹⁵. Un impulso concreto sarebbe potuto derivare dall'approvazione della proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento¹⁶, pur con i limiti che essa incorpora (attuazione volontaria sulla base di piani annuali definiti dal Consiglio su proposta della Commissione, con

¹² Corte EDU, 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; Corte giust., 21 dicembre 2011, Cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2011:865; Corte EDU, GC, 4 novembre 2014, *Tarakhel contro Svizzera*, ric. n. 29217/12, che indirettamente accerta la grave inadeguatezza delle condizioni di accoglienza offerte dall'Italia, con specifico riferimento alla tutela della famiglia e dei minori.

¹³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n.439/2010, COM(2016) 271 def. del 4 maggio 2016.

¹⁴ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n.439/2010 - Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018, COM (2018) 633 def. del 12 settembre 2018.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale*, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, Salisburgo, 19-20 settembre 2018, COM(2018) 635 def. del 12.9.2018.

¹⁶ COM(2016) 468 def. del 13 luglio 2016.

indicazione del numero massimo di reinsediamenti, nonché dell'area geografica di provenienza, da individuarsi anche sulla base dell'effettiva cooperazione del paese terzo in questione nel settore della migrazione e dell'asilo), mentre più controversa rimane l'introduzione di visti umanitari UE, accogliendo le sollecitazioni avanzate dall'Avvocato generale Mengozzi nelle conclusioni relative al caso *X. e X. c. Belgio*¹⁷.

6. Maggiore unità di visione è emersa con riferimento al rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e al contrasto dell'immigrazione irregolare. Va ricordata l'istituzione nel 2004 di *Frontex*, l'agenzia dell'Unione europea, originariamente sprovvista di mezzi propri e personale, e dotata di budget limitato, ma potenziata progressivamente fino all'istituzione di una vera guardia costiera e di frontiera europea nel 2016. A soli due anni di distanza, nel settembre 2018, dando seguito alle richieste del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 di rafforzarne ulteriormente la capacità operativa, la Commissione ha presentato una proposta¹⁸ che prevede di dotare la Guardia di frontiera e costiera europea di un corpo permanente di 10.000 persone (pari all'8,7% delle 115.000 guardie di frontiera nazionali) e di mezzi propri, con un'attribuzione finanziaria complessiva per il periodo 2021-2027 di oltre 11 miliardi di euro, necessari per lo svolgimento degli accresciuti compiti dell'Agenzia. Le norme proposte consentiranno, infatti, alla Guardia di frontiera e costiera europea di fornire sostegno tecnico e operativo agli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio. Parimenti le nuove norme sono intese a rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi, attribuendo all'Agenzia un ambito di azione più ampio e non limitato alla cooperazione ai Paesi confinanti.

Sul piano del contenimento dell'immigrazione irregolare, sono diversi gli strumenti adottati. La più nota, ma anche la più contestata, è la direttiva del 2008 recante norme e procedure comuni applicabili al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare¹⁹. Tuttavia, anche dopo l'adozione di questo strumento, resta limitata l'effettività, registrandosi anzi una progressiva riduzione del tasso di rimpatrio in tutta l'UE, che dal 45,8% del 2016 è passato a poco più del 30 % nel 2018²⁰ e con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia nel 2018 è stata presentata una proposta di riforma della direttiva²¹. Tuttavia, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, nel parere reso sulla proposta²², ha messo in luce l'estrema complessità, dal punto di vista giuridico, del tema dell'allontanamento, sottolineando che l'efficacia del sistema non può essere valutata solo in termini numerici, essendo necessario operare un adeguato bilanciamento tra interessi contrapposti, come emerge dalla copiosa

¹⁷ Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi presentate il 7 febbraio 2017, Causa C-638/16 PPU, *X e X contro Belgio*, ECLI:EU:C:2017:93. La sentenza della Corte è del 7 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:173.

¹⁸ *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune n. 98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM(2018) 631 def.

¹⁹ 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, in *GUUE* L 348 del 24.12.2008, p. 98.

²⁰ Elaborazione su dati Eurostat. Si veda anche COM(2018) 301 def. p. 16.

²¹ *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi Terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione)*, COM(2018) 634 def.

²² *The Recast Return Directive and its fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, 10 gennaio 2019, disponibile su: <https://fra.europa.eu/en/opinion/2019/returns-recast>

giurisprudenza delle corti europee e in particolare dalle 26 decisioni interpretative della direttiva, emesse dalla Corte di giustizia dalla sua entrata in vigore del 2009. Ciò mette in luce le difficoltà operative e la necessità imprescindibile della collaborazione da parte dei Paesi di origine, su cui appunto si sta concentrando l'attenzione dell'Unione (*infra*).

Ma in tale ambito vanno segnalate anche le norme volte a definire un apparato sanzionatorio-repressivo, di natura amministrativa e penale, applicabile nei confronti di quanti (vettori, ma anche datori di lavoro) siano coinvolti nel processo di immigrazione irregolare.

7. Più composito e frammentario il quadro giuridico della politica di immigrazione legale, ovvero relativa ai canali di ingresso (lavoro, ricongiungimento familiare, studio ecc.) non legati alla ricerca di protezione. Fallita l'approvazione della proposta di una disciplina uniforme delle condizioni di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro (subordinato ed autonomo), nel 2005 la Commissione europea ha optato per la definizione di condizioni settoriali (lavoro altamente qualificato, stagionale, trasferimenti intrasocietari, ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari), lasciando pertanto ancora alle legislazioni nazionali la definizione delle condizioni di ingresso per la gran parte dei cittadini di Paesi terzi. Altri ambiti di intervento significativi sono costituiti dalle norme relative al ricongiungimento familiare e allo *status* di soggiornate di lunga durata, che tuttavia rappresentano strumenti di armonizzazione minima, in quanto hanno lasciato ampi spazi di discrezionalità agli Stati membri. Il processo di valutazione di queste norme ha messo in luce diverse criticità, pur in un quadro ritenuto dalla Commissione generalmente adeguato allo scopo²³. Tuttavia, è di tutta evidenza che i canali di accesso diversi dalla protezione oggi sono di fatto difficilmente percorribili, rendendo quest'ultima lo strumento di elezione, con il rischio di snaturarne il contenuto. Un tema, quello legato soprattutto all'ingresso per lavoro, che rende imprescindibile una riflessione seria per il futuro, ma su cui restano forti le resistenze degli Stati, e che rinvia un ulteriore limite implicito anche nella previsione secondo la quale l'attribuzione di una competenza all'Unione nella materia dell'immigrazione, non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, provenienti da Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo (art. 79, par. 5, Tfu).

8. Il partenariato con i paesi di origine era già indicato nel programma di Tampere come uno dei (quattro) punti su cui si sarebbe dovuto basare lo sviluppo delle neonate politiche di immigrazione e asilo. In quel contesto si auspicava una maggiore coerenza delle dimensioni interne ed esterne delle politiche UE e un approccio generale al fenomeno della migrazione che includesse quelle che nel gergo successivo sarebbero diventate “le cause profonde della migrazione”. Tale azione si è progressivamente sviluppata in due direzioni: da un lato, la cooperazione ed il coinvolgimento dei paesi di origine e di transito nel contenimento dei flussi (consacrata dal Consiglio europeo di Siviglia del 2003), che ha assunto un ruolo prevalente (anche mediante il ricorso a strumenti informali di discutibile legittimità e con un approccio sempre più “punitivo”, come emerge dalle modifiche recentemente apportate al codice dei

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

visti²⁴, le quali prevedono l'applicazione di procedure più rigorose per il rilascio dei visti, nei confronti dei Paesi terzi non collaborativi nel rimpatrio e nella riammissione), dall'altro il sostegno, anche ai fini di una accoglienza dei richiedenti protezione internazionale al di fuori dell'Unione europea. Tali profili erano presenti nell'agenda europea del 2015, con cui la Commissione aveva posto i capisaldi delle proprie politiche, tanto con riferimento alla situazione emergenziale, quanto nel medio-lungo periodo. Su questa base, è stato avviato un nuovo quadro di partenariato per mobilitare e orientare l'azione e le risorse dell'UE nell'ambito dell'attività esterna di gestione della migrazione²⁵, con la predisposizione di appositi strumenti finanziari di supporto (fondo fiduciario per l'Africa, strumento per i rifugiati in Turchia, proposta di un consistente aumento dei finanziamenti destinati agli aspetti esterni della migrazione, quasi 35 miliardi per il periodo 2021-2027 nell'ambito del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale). Si tratta invero di profili di assoluta rilevanza, che non debbono tuttavia tradursi in un modo per eludere gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali incombenti agli Stati membri, bensì in una reale collaborazione, come riconosciuto dalla neoeletta Presidente della Commissione, la quale, nel discorso dinanzi al Parlamento europeo nel luglio 2019, ha sottolineato la necessità di offrire ai paesi di origine e di transito una cooperazione equa, nell'interesse di entrambe le parti, nonché di promuovere la diplomazia, lo sviluppo economico, gli investimenti, la stabilità e la sicurezza affinché le persone abbiano delle prospettive.

9. Ma il tema cruciale, in ordine al quale resta acceso il dibattito, è sempre quello dell'equa ripartizione degli oneri legati all'accoglienza, tra gli Stati membri. Nonostante l'espreso richiamo alla solidarietà, quale principio guida delle politiche di immigrazione e asilo, introdotto dal Trattato di Lisbona (art. 80 Tfu), la pressione migratoria, specie di chi è alla ricerca di protezione internazionale, continua ad interessare maggiormente un nucleo ristretto di Stati (tra cui l'Italia). Come si è detto, i tentativi di redistribuzione, concretizzatisi, in particolare, con il meccanismo di ricollocamento attuato tra il 2015 e il 2017, hanno portato a risultati limitati, suscitando disaccordo e in taluni casi la ferma opposizione. Le proposte formulate nella revisione del sistema Dublino, di una distribuzione da attuarsi in caso di notevoli afflussi (nella proposta della Commissione) e addirittura in maniera ordinaria (proposta dal Parlamento europeo), si sono arrestati, nello stallo dei negoziati protrattisi senza successo fino al termine del mandato parlamentare.

Il 23 settembre scorso si è tenuto a Malta, in presenza della Commissione europea, un vertice tra cinque Paesi membri (oltre ai due Stati di frontiera più direttamente interessati dai flussi, Italia e Grecia, hanno partecipato anche Francia, Germania e Finlandia, in quanto Stato membro che attualmente esercita la presidenza del Consiglio dell'Unione europea). In quell'occasione è stato convenuto un meccanismo inteso a consentire il ricollocamento in altri Paesi europei di una parte dei richiedenti asilo soccorsi in mare. Si tratta, tuttavia, di un accordo temporaneo (in attesa dell'auspicata riforma del sistema comune europeo di asilo) e su base volontaria, funzionale ad evitare la ricerca di soluzioni caso per caso per il trasferimento dei

²⁴ Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), in *GUL 188* del 12.7.2019, p. 25 ss.

²⁵ COM(2016) 385 def. del 7.6.2016.

migranti sbarcati. Resta, pertanto, irrisolta la questione della ripartizione degli oneri tra Stati membri. Nonostante l'invito rivolto agli altri Stati membri ad aderire, al testo non è stato dato seguito nel corso della riunione del Consiglio giustizia e affari interni tenutosi l'8 ottobre a Lussemburgo.

Le elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019 e la nomina della nuova Commissione europea hanno aperto nuovi scenari, che non potranno però prescindere dalla necessità di affrontare tale nodo gordiano. La riforma del sistema Dublino e l'individuazione di possibili soluzioni a tali temi sono stati evocati tanto dal neoletto Presidente del Parlamento europeo, così come dalla neopresidente della Commissione europea, nei rispettivi discorsi successivi alla nomina.

Sarebbe auspicabile che nella prossima definizione del nuovo programma quinquennale 2020-2024, l'Unione desse prova di realismo e di capacità di visione, magari recuperando un po' di quello spirito di Tampere, che si è appannato nel frattempo. Rispetto a quelle ambiziose ed ottimistiche enunciazioni condivise, oggi si assiste ad un arretramento. E sono forti le preoccupazioni di paralisi dei processi decisionali e di inazione, a causa dei particolarismi e del permanere di forti divergenze tra gli Stati membri e tra tutti gli attori che oggi fanno sentire la propria voce nella definizione delle politiche europee.