

Indice

Prefazione	15
-------------------	----

Il principio di solidarietà nell'Unione europea

Antonello Maffeo

1. Introduzione	19
2. La portata del principio di solidarietà	21
3. Il sistema di Dublino e la contraddizione col principio di solidarietà	24
4. Strumenti attuativi	28
5. Ricollocazione e reinsediamento	31
6. Nuove strategie e prospettive future	34
7. La clausola di Solidarietà	36
8. Conclusioni	42

Frontiere, asilo ed immigrazione nel Trattato di Lisbona

Giulia Ciliberto

1. Note introduttive e piano dell'indagine	50
2. Evoluzione storica	50
2.1. Dalla Comunità economia europea al Trattato di Lisbona	51
2.2. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona	53
3. Frontiere	55
3.1. L'attraversamento delle frontiere interne ed esterne	55
3.2. Titoli di soggiorno di breve durata e libera circolazione dei cittadini dei Paesi terzi	58

4.	Asilo	59
4.1.	La legislazione primaria	60
4.2.	Il Sistema Europeo Comune d'Asilo (CEAS)	61
4.3.	Il partenariato con i Paesi terzi e le situazioni emergenziali	64
5.	Immigrazione	65
5.1.	Migrazione legale, migrazione irregolare e lotta alla tratta di esseri umani	65
5.2.	Gli accordi di riammissione	66
6.	Conclusioni	68

L'accesso ai diritti degli immigrati regolari ed il principio di non discriminazione

Mariapaola De Rosa

1.	La creazione di uno spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Un privilegio o un diritto?	80
2.	Un'armonizzazione per "categorie": dallo <i>status</i> di lungo soggiornante ad un'uguaglianza qualificata	82
2.1.	Lo status di soggiornante di lungo periodo nella Direttiva 2003/109/CE	84
2.2.	La Carta blu per i lavoratori altamente qualificati	86
2.3.	Direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica. Un paniere di diritti	87
2.4.	Direttiva 2014/66/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari	88
2.5.	Direttiva 2016/801/UE relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari	89
3.	Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nel Regolamento CE n. 883/2004 e suoi contro limiti	90
4.	Accordi associativi	92
5.	Conclusioni	93

Il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini extracomunitario

Alessandro Milone

- | | |
|--|-----|
| 1. La tutela della famiglia nel diritto dell'Unione europea ed in ambito CEDU | 98 |
| 2. Il ricongiungimento familiare | 101 |
| 3. La disciplina vigente: la Direttiva 2003/86/CE | 103 |
| 4. Problematiche relative ad una non conforme applicazione della Direttiva "camaleonte" nei Paesi dell'Unione:
<i>the Chakroun case</i> | 111 |
| 5. Legittimo rigetto della richiesta di ricongiungimento familiare:
<i>The Khachab case</i> | 113 |
| 6. Accoglimento della richiesta di ricongiungimento e diritti dei familiari | 118 |
| 7. La giurisprudenza della Corte di giustizia che tende a favorire il ricongiungimento familiare: il caso Zambrano | 120 |

Status e trattamento degli immigrati irregolari: tra misure di contrasto e tutela dei diritti fondamentali. Luci ed ombre sulla "Direttiva rimpatri"

Flavia Stefanelli

- | | |
|--|-----|
| 1. Immigrazione irregolare | 128 |
| 2. Le misure di contrasto all'immigrazione irregolare adottate dall'UE ed i nodi critici connessi alla tutela dei diritti. I rimpatri e la Direttiva 2008/115/CE | 130 |
| 2.1. Il contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina: adozione di norme comuni ed interventi giurisprudenziali | 137 |
| 3. Gli accordi di riammissione | 143 |
| 4. Conclusioni | 148 |

Il principio di *non-refoulement* nell'Unione europea: tra principi internazionali, prassi attuale e prospettive future

Enrico Massa

- | | |
|---|-----|
| 1. Il principio di <i>non refoulement</i> nell'ordinamento internazionale: definizione, nascita ed evoluzione | 154 |
| 1.1. Respingimenti e rimpatri: qualche precisazione | 154 |

1.2. Le norme sul respingimento: la Convenzione di Ginevra del 1951	155
1.3. Le norme contro la tortura	157
1.4. Il principio di non refoulement nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo	158
1.5. Un principio di diritto consuetudinario?	160
2. L'integrazione del principio internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea	161
2.1. Il principio di non-refoulement nei Trattati fondamentali	161
2.2. L'integrazione nelle fonti secondarie in materia d'asilo	161
2.3. La fattispecie della protezione sussidiaria come risposta alle norme contro la tortura	163
3. Il non-refoulement nel diritto vivente dell'Unione: un principio rimasto sulla carta?	164
3.1. I Regolamenti di Dublino e la giurisprudenza delle corti europee: un non-refoulement "interno"?	164
3.2. L'azione di FRONTEX nel Mediterraneo e il rispetto del principio di non respingimento	166
3.3. Gli accordi bilaterali tra l'Unione e i Paesi di origine o di transito dei richiedenti asilo	168
3.4. EUNAVFOR Med. e l'operazione Sophia: gli ultimi sviluppi sulla frontiera del Mediterraneo	170
4. Conclusioni: quali soluzioni per un flusso migratorio sostenibile e rispettoso dei diritti fondamentali?	171

Il diritto alla sanità e all'istruzione degli immigrati irregolari

Ludovica Manna

1. Premessa	178
2. Il diritto alla salute nell'Unione europea e nell'ordinamento italiano	180
3. La giurisprudenza della Corte EDU	182
4. La tutela del diritto alla salute nell'ordinamento italiano	183
5. Il diritto all'istruzione	185
6. Il diritto all'istruzione nella giurisprudenza nazionale e dell'Unione europea	188

Il diritto d'asilo tra questioni aperte e nodi irrisolti

Eleonora Palmieri

1.	Il diritto di asilo: fonti e contenuto	196
1.1.	Verso una politica comune di asilo	199
2.	Condizioni per beneficiare del diritto di asilo e rimozione dello stesso	200
3.	Le clausole di cessazione ed esclusione della protezione internazionale	203
4.	Lo Stato competente all'esame della domanda di asilo o di protezione sussidiaria	206
4.1.	<i>Segue</i> : la sentenza del 6 settembre 2017	210
5.	Le procedure per il riconoscimento di protezione internazionale	212
5.1.	La definizione di Paese sicuro	215
6.	L'accoglienza dei richiedenti asilo	217
7.	Aspetti critici delle proposte normative	220
8.	Riflessioni conclusive: verso quale futuro?	222

Il trattamento dei minori non accompagnati

Agnese Verrone

1.	Introduzione	228
2.	I minori stranieri non accompagnati nelle fonti internazionali: la Convenzione di New York del 1989	231
3.	Il Commento Generale n. 6 sul trattamento dei bambini separati dalle loro famiglie e non accompagnati fuori dal Paese d'origine	233
4.	I minori stranieri non accompagnati nell'Unione Europea	236
5.	Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale nel sistema comune d'asilo	239
6.	Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati irregolari: la Direttiva rimpatri	243
7.	La Direttiva sulla tratta di esseri umani	246
8.	Il ricongiungimento familiare	247
9.	Conclusioni e prospettive <i>de lege ferenda</i>	251

Riferimenti dei ricercatori	257
------------------------------------	-----

Prefazione

Se è vero che la questione immigratoria costituisce una delle problematiche più studiate degli ultimi anni, è pur vero che essa continua ad offrire nuovi spunti per rivedere su taluni delicati risvolti, che sempre più frequentemente assumono (purtroppo) una rilevanza drammatica. Si tratta di un tema al centro dell'attenzione anche perché la sfiducia dei cittadini europei nelle politiche dell'Unione in tema di immigrazione e la oggettiva difficoltà nella risoluzione di delicati problemi legati a questo complesso fenomeno rischiano di minare in radice il processo di integrazione europea.

In particolare, al di là del clamore mediatico che ha già suscitato, la riforma del sistema di asilo (CEAS) continua a richiedere un'attenta riflessione per le sue complesse implicazioni: le principali disposizioni del Regolamento Dublino III sono sottoposte a più di un controllo, sia a livello dell'Unione europea sia a livello nazionale, e su molte di esse si sono già formate opinioni discordi.

Peraltro, attualmente, il diritto di asilo più di ogni altro diritto è fortemente soggetto ai condizionamenti della società civile e al centro di molti programmi politici, di conseguenza, le pressioni dirette a modificare il CEAS sono sì legate alla necessità di migliorare il sistema, che è risultato inadeguato alle forti pressioni migratorie degli ultimi anni, ma risultano soprattutto finalizzate a dare una risposta veloce al malcontento di quelli che identificano l'immigrato con la causa di tutti i problemi attuali (e persino di quelli futuri!).

In tale ottica, è appena il caso di ricordare che in Italia la l. 46/2017¹, che ha convertito il decreto *Minniti-Orlando*, ha introdotto significative novità,

¹ Conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto all'immigrazione.

al fine di adeguare la “macchina della giustizia” italiana all’enorme carico di lavoro giudiziario derivante dall’incremento del fenomeno immigratorio. Ma, come evidenziato dal C.S.M., il carattere meramente eventuale dell’udienza di comparizione del richiedente e la soppressione del doppio grado di merito (pur non costituzionalmente garantito) sembrano comprimere eccessivamente i diritti individuali, informando i procedimenti giurisdizionali nella materia della protezione internazionale alle sole esigenze di celerità e snellezza.

In realtà, la vera falla del sistema è rappresentata dal mancato rispetto, da parte degli Stati membri, dei principi di fondo di tale politica: il principio di solidarietà e il principio di equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario (art. 80 TFUE). Il carattere volontaristico costituisce, al contempo, il limite di tale meccanismo che non sempre trova un’adeguata risposta ai bisogni dei cittadini degli Stati terzi, nella comprensione e negli sforzi attivi e gratuiti. E, la proposta sul tavolo di discussione sembra accontentare proprio gli Stati che maggiormente dimostrano insofferenza verso i migranti e che hanno fatto della chiusura all’immigrazione la loro bandiera. Al contrario, gli Stati geograficamente più esposti (come l’Italia) continuano ad incassare solidarietà soltanto a parole e a dover affrontare situazioni ai limiti della loro capacità di gestione, senza alcuna condivisione degli oneri, finanziari e di altra natura.

Non meno complicate sono, poi, le questioni relative all’immigrato irregolare e ai minori non accompagnati, oggetto di difficile bilanciamento tra esigenze di ordine pubblico e pubblica sicurezza e la necessità di assicurare un elevato livello di tutela dei loro diritti fondamentali; bilanciamento che si è tradotto, almeno per il momento, in regole che costituiscono un grave affievolimento di tali diritti. Inoltre, grazie anche all’apporto della giurisprudenza della Corte di giustizia, alcuni passi in avanti sono stati fatti per il ricongiungimento familiare, anche se ancora insoddisfacenti e non risolutivi.

Tali problematiche (e non solo) costituiscono l’oggetto di questo ambizioso volume. Il progetto, promosso da ELSA Napoli, ha visto il coinvolgimento di laureandi e neolaureati di diritto. Nondimeno, la giovane età degli studiosi non deve ingannare il lettore: lontano dall’essere una mera compilazione, il lavoro si è basato su una ricerca puntuale e su argomentazioni ben motivate. E il risultato finale conferma che gli obiettivi non sono stati disattesi.

Napoli, marzo 2018