

SISTEMA DI (IM)MOBILITÀ

Movimenti dei richiedenti asilo
e dei titolari di protezione inter-
nazionale all'interno dell'Area
Schengen

GEF

GREEN EUROPEAN FOUNDATION

Fondazione
Alexander Langer
Stiftung

SISTEMA DI (IM)MOBILITÀ

Movimenti dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione inter- nazionale all'interno dell'Area Schengen

LIBRETTO DELLA CONFERENZA, Milano, 2 dicembre 2019

Coordinazione Progetto GEF: Carlotta Weber

Coordinazione Fondazione Alexander Langer: Chiara Bongiorno, Federica Dalla Pria e Federico Matranga

Grafica e impaginazione: Miriam Hempel

Green European Foundation Rue du Fossé 3 – 1536 Lussemburgo

Sede di Bruxelles: Mundo Madou, Avenue des Arts 7-8, 1210 Bruxelles, Belgio
info@gef.eu www.gef.eu

Fondazione Alexander Langer Onlus, Via Bottai 5, 39100 Bolzano, Italy

info@alexanderlanger.net <https://www.alexanderlanger.org/en>

Realizzato dalla Green European Foundation con il supporto della Fondazione Alexander Langer, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione e Open Society Foundations. Pubblicato con il supporto finanziario fornito dal Parlamento Europeo alla Green European Foundation.

Il Parlamento Europeo non è responsabile per i contenuti della presente pubblicazione.

E' possibile richiedere l'invio di copie gratuite del presente libretto inviando una email a info@gef.eu



Sommario

Introduzione	7
Alessia Di Pascale La riforma del sistema comune europeo di asilo: a che punto siamo?	8
Maria Giovanna Manieri Lo stato dell'arte dei negoziati sulla riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) con particolare interesse al Regolamento di Dublino	13
Minos Mouzourakis Implementare o aggirare il regolamento di Dublino? Trasferimenti e accordi bilaterali	17
Mads Melin Famiglie separate nel sistema di Dublino	22
Golde Ebding & Karla Kästner moveurope! Un progetto pilota per promuovere canali di immigrazione legale nell'UE per detentori di permesso di soggiorno per motivi umanitari / rifugiati	26



Introduzione

Qual è l'impatto che le vigenti leggi europee hanno sulla mobilità dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale all'interno dell'area Schengen?

A questa domanda non si può rispondere senza prima distinguere due fasi fondamentali e distinte di tale processo di mobilità: il momento dell'arrivo in Europa e quello della permanenza e dunque dell'eventuale possibilità di movimento all'interno dell'Area Schengen dopo aver ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale.

I contributi contenuti in questo libretto si dedicano infatti ad analizzare lo stato dell'arte della legislazione europea, nonché le possibilità di riforma della stessa, con riferimento sia all'ingresso dei cittadini non UE nell'Area Schengen, sia alle loro facoltà di muoversi all'interno della stessa ovvero di farsi raggiungere dai propri familiari.

Per il primo dei due segmenti, ovvero l'ingresso in UE, non si potrà quindi che partire dall'analisi del Regolamento Dublino, dalle sue ipotesi e prospettive di riforma, nonché dal fallimento del sistema di Relocation e da altri tentativi di regolamentazione degli ingressi costituiti dagli accordi bilaterali.

Per il secondo segmento vengono in rilievo, invece, non solo le (limitate) possibilità legislative che consentono ai titolari di protezione internazionale di muoversi all'interno dell'Area Schengen, ma anche il circoscritto diritto di farsi raggiungere dai propri familiari.

Un assunto si evince chiaramente dai contributi contenuti nel presente libretto.

Il sistema attuale di "mobilità" di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale è sempre più caratterizzato da misure arbitrarie, clausole che consentono eccezioni (come, ad esempio, quelle contenute nelle norme del ricongiungimento familiare in caso di procedura "Dublino") e che però vengono interpretate solo restrittivamente; ovvero da accordi bilaterali e di cooperazione solo tra alcuni Stati membri.

Se ciò da un lato dimostra l'intento di alcuni Stati di voler approntare soluzioni superando lo stallo creatosi sul piano istituzionale a causa delle profonde divisioni tra Stati, dall'altro tali misure conferiscono una eccessiva incertezza e instabilità all'intero sistema.

Quali sono dunque le prospettive di riforma del Sistema Comune Europeo di Asilo in tema di mobilità dei richiedenti e titolari di protezione internazionale? Quali le direttrici fondamentali che tali progetti di riforma dovranno seguire affinché si possa raggiungere un'equilibrata gestione dei flussi migratori e delle frontiere, l'attuazione della solidarietà tra Stati membri, nonché il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione Europea?

E soprattutto: è ancora possibile, e in caso affermativo in quale cornice legislativa ipotetica, potenziare il diritto alla mobilità dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale all'interno dell'Unione



La riforma del sistema comune europeo di asilo: a che punto siamo?

Introduzione

La gestione e il controllo dei flussi migratori e delle frontiere, l'attuazione della solidarietà tra Stati membri, il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione europea, la repressione del traffico di migranti, la cooperazione con i paesi di origine e di transito dei migranti, sono temi strettamente connessi e di crescente attenzione.

Dalla primavera del 2015 si susseguono gli interventi dell'Unione europea. All'agenda comune sulla migrazione², 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 proposte non esenti da critiche, tra l'altro, sotto il profilo dell'adeguatezza, dell'equità e del rispetto dei diritti fondamentali. Da un lato, 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 ricollocamento, 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 proteste. 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).

1 Professoressa Associata di Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi di Milano La Statale

2 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.

La riforma del sistema comune europeo di asilo

Tra le numerose iniziative intraprese dalla Commissione europea per fronteggiare la crisi migratoria, si segnala la riforma del sistema comune europeo di asilo, ovvero quel 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 T.fue. Tale sistema ha certamente favorito un processo di armonizzazione che ha posto le basi per un sistema di asilo "europeo", dotato di caratteristiche proprie (con l'espresso riconoscimento, in particolare, di una forma di protezione "sussidiaria", di carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancito dalla Convenzione di Ginevra), ma non ha eliminato le difformità, anche profonde, tra Stati membri e non è stato esente da rilievi circa l'idoneità ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali (oggetto di censure da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea è stato, in particolare, il sistema Dublino). Il divario ha assunto anche tratti di estrema gravità, con violazioni sistematiche dell'art. 3 CEDU e dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che hanno portato alla sospensione dei trasferimenti dei richiedenti asilo verso alcuni Paesi.

Così in una comunicazione presentata ad aprile 2016 la Commissione annunciò la propria intenzione di riformare il sistema comune europeo di asilo³ (la cui seconda fase di modifica si era conclusa nel 2013), affrontandone le carenze strutturali.

Il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione presentò, quindi, sette proposte legislative volte a riformare il sistema europeo comune di asilo, che ne definiscono la terza fase. Il pacchetto comprendeva la rifusione del regolamento Dublino⁴ e del regolamento Eurodac⁵, una proposta di regolamento relativo alla creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA)⁶, una proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'UE⁷, una proposta di regolamento sulle qualifiche⁸, la rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza⁹ e una proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento¹⁰.

3 Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, COM(2016) 197 def. del 6 aprile 2016.

4 COM(2016) 270 def. del 4 maggio 2016

5 COM(2016) 272 def. del 4 maggio 2016

6 COM(2016) 271 def. del 4 maggio 2016.

7 COM(2016) 467 def. del 13 luglio 2016.

8 COM(2016) 466 def. del 13 luglio 2016.

9 COM(2016) 465 def. del 13 luglio 2016

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



La revisione del sistema Dublino

La prima proposta di modifica ha, quindi, riguardato lo strumento più controverso e rilevante nella gestione dei richiedenti protezione internazionale, ovvero la revisione del regolamento Dublino III. Frustrando le aspettative, il nuovo testo non ha però mutato l'impianto complessivo, limitandosi ad introdurre dei meccanismi correttivi intesi a consentire una ripartizione dei richiedenti protezione internazionale nel caso in cui uno Stato membro si trovi a fronteggiare una pressione sproporzionata. La revisione introduce la possibilità di ripartizione degli oneri tra gli Stati membri, sostanzialmente sviluppando, ovvero meglio definendo il fallimentare meccanismo di ricollocamento, laddove siano superate determinate soglie. Al di fuori di ipotesi di emergenza, l'obiettivo rimane l'identificazione di un solo Stato membro competente all'esame della domanda, sulla base di criteri predefiniti. Nessun profilo "rivoluzionario", pertanto. Per superare le "resistenze" già mostrate verso il meccanismo di ricollocazione, si introduceva un "contributo di solidarietà" in capo agli Stati non aderenti, ovvero la corresponsione di un importo di 250.000 euro per ogni richiedente non ricollocato.

Non solo. Il nuovo assetto, più che ad assicurare la solidarietà tra Stati membri, alleviando gli oneri dei paesi di frontiera, aveva il chiaro intento di scoraggiare, in ogni modo, i c.d. movimenti secondari, ovvero gli spostamenti dei richiedenti all'interno dell'Unione europea, in violazione dei criteri definiti dal regolamento. Tra i profili più critici si segnala l'attribuzione di una competenza perenne in capo allo stato membro identificato, a fronte di un sistema attuale che pone un vincolo di 12 mesi, la semplificazione dei meccanismi di presa e ripresa in carico, per la cui attuazione diventava sufficiente una mera notifica, e l'applicazione di una serie di misure sanzionatorie di carattere procedurale e sostanziale, nei confronti dei richiedenti rei di elusione. Una proposta che disattendeva, quindi, ogni auspicio di maggiore condivisione degli oneri, aggravando sensibilmente la posizione dei paesi di primo ingresso.

Radicalmente opposta la posizione del Parlamento, contenuta nel rapporto Wikstom, approvato dalla Commissione LIBE nel novembre 2016. Il testo elaborato modificava profondamente la proposta della Commissione, superando definitivamente il criterio del paese di primo ingresso e prevedendo un meccanismo di redistribuzione, automatico ed obbligatorio, dei richiedenti giunti nell'Unione europea, basato su quote definite in ragione della popolazione del PIL. Accogliendo gli auspici prospettati da diverse parti, il testo prendeva in considerazione le possibilità di integrazione successiva. Pur senza tener conto delle preferenze dei richiedenti, consentiva di prendere in considerazione i loro legami o eventuali ragioni oggettive idonee a facilitarne l'inserimento nel paese ospite: i legami familiari, in un'accezione più ampia di quella attuale (non più solo genitori e figli minori, ma anche fratelli sorelle ed entro certi limiti figli maggiorenni), e culturali o sociali (precedenti soggiorni nel paese ospite, corsi di studio e formazione, sponsorizzazione da parte di

un ente accreditato). L'elemento distintivo di tale proposta è la concezione che il paese di primo ingresso non rappresenti più solo il paese competente all'esame della domanda, e di tutta la successiva accoglienza, ma un luogo di approdo nell'Unione europea, coinvolta nella sua interezza ed obbligata a farsi carico di quel richiedente.

Gli altri strumenti

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, la Commissione ha proposto di sostituire le direttive attualmente in vigore (che definiscono la procedura e la concessione dello status di protezione internazionale) con dei regolamenti istitutivi, rispettivamente, di una procedura comune di asilo nell'UE e di standard e diritti armonizzati in materia di protezione internazionale. La maggiore coerenza del sistema avrebbe dovuto essere assicurata anche dal nuovo mandato dell'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) di cui si prevedeva la trasformazione in una vera e propria agenzia dell'Unione europea per l'asilo, con funzioni in materia di assistenza tecnica e operativa notevolmente ampliate. Tra gli obiettivi della nuova agenzia, la Commissione ha indicato espressamente: garantire un alto grado di uniformità nell'applicazione del quadro giuridico relativo all'asilo e una maggiore convergenza nelle valutazioni delle esigenze di protezione nell'Unione, nonché fornire una maggiore assistenza operativa e tecnica agli Stati membri per la gestione dei sistemi di asilo e di accoglienza, in particolare nei casi di pressioni sproporzionate.

In aggiunta la Commissione ha ritenuto opportuno intervenire meglio strutturando ed ampliando il quadro in materia di reinsediamento, finora attuato dai singoli Stati membri, proponendo un regolamento per l'istituzione di un quadro europeo di reinsediamento, fondato sulle precedenti esperienze nazionali di programmi umanitari, che definisca norme uniformi in merito all'accesso e alla ripartizione, allo status da applicare ai beneficiari, nonché sul sostegno finanziario.

Su alcune di queste proposte, ed in particolare il quadro UE di reinsediamento, oltre al regolamento qualifiche, alla nuova direttiva sulle condizioni di accoglienza, al regolamento sull'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, al regolamento EURODAC, l'accordo sembrava possibile. Malgrado i numerosi richiami a intensificare gli sforzi ai fini dell'adozione della riforma prima delle elezioni del Parlamento europeo¹¹, le divergenze tra gli Stati membri sono risultate insuperabili e non è stata accolta la proposta della Commissione di approvare i testi separatamente. In tale scenario il tema della solidarietà e della ripartizione degli oneri resta un nodo cruciale ed irrisolto, su cui gli Stati membri sembrano incapaci di addivenire ad una posizione comune.

¹¹ Oltre alla comunicazione della Commissione, COM(2018) 798 def., si vedano le conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018.

Le prospettive

Varie presidenze consecutive del Consiglio, compresa la presidenza austriaca nel secondo semestre 2018, che ha sostenuto la nozione di “solidarietà obbligatoria”, hanno cercato di elaborare un meccanismo di solidarietà bilanciato da una componente di responsabilità. Tuttavia, a più di due anni di distanza dalla presentazione della proposta della Commissione, le posizioni degli Stati membri sono rimaste divergenti, impedendo al Consiglio di adottare un mandato per avviare i negoziati con il Parlamento europeo, malgrado lo statuto prioritario attribuito a questa riforma dai colegislatori.

Il 23 settembre si è tenuto a Malta 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 quell'occasione è stato convenuto un accordo inteso a consentire il ricollocamento in altri paesi europei di una parte dei migranti soccorsi da Italia e Malta. 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 accordi caso per caso di ricollocamento per i migranti sbarcati, lasciando pertanto irrisolta la questione della ripartizione degli oneri tra Stati membri. Nonostante l'invito rivolto agli 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, come invece auspicato.

Nel frattempo nel 2019 si sono svolte le elezioni del Parlamento europeo, che hanno parzialmente modificato il precedente assetto politico, ed è in corso di nomina la nuova Commissione europea. La riforma del sistema Dublino, e del sistema comune europeo di asilo, nonché l'individuazione di possibili soluzioni ai summenzionati temi, sono stati evocati tanto dal neoletto Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, così come dalla neopresidente della Commissione europea, nei rispettivi discorsi successivi alla nomina. Occorrerà, pertanto, attendere l'effettivo insediamento della nuova Commissione per comprendere con che modalità si intenda procedere su tali punti, ovvero in particolare riprendendo la precedente proposta di riforma del regolamento Dublino o formulandone una nuova, come evocato dall'accordo di Malta.

Maria Giovanna Manieri¹²

Lo stato dell'arte dei negoziati sulla riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) con particolare riguardo al Regolamento di Dublino

CEAS: storia e background

Sono trascorsi dieci anni da quando le istituzioni dell'Unione Europea hanno ricevuto l'incarico di redigere un corpus legislativo in materia di asilo, come parte del Trattato di Amsterdam e della sua operatività congiunta con il programma di Tampere dell'ottobre 1999.

La prima fase negoziale sul Sistema europeo comune di asilo (CEAS) dal 1999 al 2004 si è conclusa con la definizione di standard minimi per il ricevimento di richiedenti asilo, di criteri e meccanismi di determinazione degli Stati Membri competenti di esaminare le richieste di asilo (in sostituzione della Convenzione internazionale di Dublino del 1990), di qualifiche di protezione internazionale e procedure di garanzia e revoca dello stato di rifugiato e della banca dati Eurodac, finalizzata alla archiviazione e confronto dei dati relativi alle impronte digitali dei richiedenti asilo.

La seconda fase dei negoziati è partita nel 2004 con l'adozione del Programma dell'Aia e si è conclusa nel 2012. Questa seconda fase di negoziati CEAS mirava a superare la mera adozione di standard minimi puntando a un sistema comune di asilo¹³ che includesse procedure e garanzie uniformi per tutta l'Unione Europea. Nel 2012 fu adottato il CEAS attuale composto da: una Direttiva qualifica¹⁴, un regolamento

12 Consulente per le libertà civili, settore Giustizia e Affari interni per il gruppo Verdi/EFA presso il Parlamento Europeo.

13 Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009, l'Articolo 80 del TFUE definisce chiaramente il principio di solidarietà e giusta suddivisione delle responsabilità tra gli Stati Membri, indicando inoltre che le misure di asilo non puntano più a stabilire standard minimi bensì a creare un sistema comune con un corpus e procedure uniformi.

14 Direttiva 2011/95/EU del Parlamento e del Consiglio Europeo del 13 dicembre 2011 sugli standard di qualifica di persone provenienti da Paesi terzi o apolidi in qualità di beneficiari di protezione internazionale, per uno status uniforme per i rifugiati o persone idonee alla protezione accessoria e per il contenuto della protezione concessa, OJ L 337, 20.12.2011, pag. 9–26.



Eurodac;¹⁵ regolamento Dublino III;¹⁶ Direttiva sulle condizioni di accoglienza;¹⁷ Direttiva sulle procedure di asilo¹⁸, tutte entrate in vigore nel luglio 2013.

Nel 2015 la trasposizione del CEAS attuale ha coinciso con un picco di arrivi spontanei di richiedenti asilo alle frontiere esterne dell'Unione Europea, a seguito del quale la Commissione ha pubblicato l'Agenda Europea sulla migrazione nel maggio 2015, proponendo una serie di misure per la gestione degli arrivi spontanei includendo una panoramica sui cosiddetti hotspot, volta a creare gruppi di supporto per la gestione della migrazione composti da EASO, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e l'Ufficio europeo di Polizia (Europol) presenti in luoghi specifici alle frontiere esterne dell'Unione Europea.

L'Agenda europea sulla migrazione ha richiesto un terzo round negoziale sulla CEAS presentando una riforma nata da due pacchetti di proposte legislative nel maggio e luglio 2016 e nel quale i co-legislatori dell'UE non sono riusciti a trovare finora un accordo a causa dello stallo nel Consiglio.

Il pacchetto CEAS proponeva una riforma per promuovere ulteriormente l'armonizzazione dell'acquis comunitario in materia di asilo attraverso regolamenti direttamente applicabili al posto di direttive (con la sola eccezione della Direttiva delle condizioni di recepimento). Le sette proposte includevano: un nuovo Regolamento delle procedure di asilo¹⁹; una direttiva sulle qualifiche²⁰; una riforma del sistema di

Dublino²¹; una riforma del Regolamento Eurodac²²; una riforma della direttiva sulle condizioni di accoglienza²³; un nuovo Regolamento per stabilire un'agenzia dell'UE per l'asilo a pieno titolo²⁴ che sostituisca EASO e la creazione di un quadro permanente dell'UE per il reinsediamento²⁵.

Si è notato che nonostante la maggiore necessità di una riforma del Regolamento di Dublino, la riforma CEAS del 2016, come proposta dalla Commissione Europea, includeva provvedimenti che abbassavano sensibilmente gli standard di protezione e che adottavano in larga parte un approccio ampiamente punitivo per il mancato rispetto dei diversi requisiti a vari livelli della procedura di asilo.

Lo stallo negoziale del CEAS: cause ed effetti

I co-legislatori dell'UE non sono stati finora in grado di portare a termine i negoziati ancora in essere sulla riforma del CEAS.

Le cause dello stallo sono da ricercare, in particolare, nella mancanza di volontà politica del Consiglio sulla riforma del Regolamento di Dublino, con conseguente insuccesso nel mancato accordo su un sistema necessariamente molto più obbligatorio e di lungo termine per la solidarietà dell'UE che sostituisca la norma disfunzionale chiave nell'attuale acquis dell'UE in materia di asilo, ovvero il principio di definizione della responsabilità che determina una domanda di asilo presso il primo Paese di arrivo e poi le misure dell'attuale Regolamento di Dublino.

15 Regolamento (UE) nr. 603/2013 del Parlamento e del Consiglio Europeo del 26 giugno 2013 che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali e per l'efficace applicazione del Regolamento (UE) nr. 604/2013 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, OJ L 180, 29.6.2013, pag. 1-30.

16 Regolamento (UE) n. 603/2013 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, OJ L 180, 29.6.2013.

17 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, OJ L 180, 29.6.2013, pag. 96-116.

18 Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, OJ L 180, 29.6.2013, pag. 60-95.

19 Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM (2016) 467 finale 2016/0224 (COD), 13.7.2016

20 Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo COM/2016/0466 final - 2016/0223 (COD), 13.7.2016

21 Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio 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 paese terzo o da un apolide (rifusione), COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), 4.05.2016.

22 Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 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 paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione) COM/2016/0272 final - 2016/0132 (COD)

23 Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) COM/2016/0465 final - 2016/0222 (COD), 13.7.2016

24 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)0271 - C8-0174/2016 - 2016/0131(COD)), 4.05.2016

25 Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM/2016/0468 final - 2016/0225 (COD), 13.07.2016.



Durante la scorsa legislatura, i negoziati triloghi erano avanzati fino a quasi concludere cinque delle sette proposte che comprendono il CEAS.²⁶ Tuttavia le due istituzioni hanno condiviso la posizione - anche se per diversi motivi- che riunisce tutte le proposte CEAS in un “pacchetto” il quale, per il Parlamento Europeo, contiene nella sua essenza la riforma del Regolamento di Dublino.

Al fine di indirizzare lo stallo dei negoziati e nel tentativo di dare consegna prima della fine della scorsa legislatura, la Commissione Europea ha tentato di convincere i co-legislatori ad adottare le cinque proposte nelle quali i negoziati avevano sperimentato il maggiore avanzamento e ha proposto di concentrarsi su soluzioni di breve termine per il reinsediamento e lo sbarco fino al momento in cui sarà possibile trovare una soluzione sulla riforma di Dublino. Purtroppo il rallentamento nella adozione del Regolamento di Dublino può non essere una mossa politica intelligente, in particolare perché le cinque nuove proposte che potrebbero essere state portate a termine, introdurrebbero una lista di misure che in larga parte andrebbero ad abbassare gli standard di protezione e di tutela per i richiedenti asilo rispetto al CEAS attuale.

Che cosa accadrà?

Mentre questo articolo è ancora in fase di redazione non è ancora chiaro se il pacchetto di riforme CEAS possa trovare un nuovo impulso con la ripresa dei negoziati o eventualmente con la revoca di tali proposte e la presentazione di un nuovo pacchetto in mano alla Commissione Europea. Quanto detto è stato confermato da Ursula von der Leyen nelle sue prime linee guida politiche per la nuova Commissione Europea (2019-2024), nelle quali esprimeva il suo impegno a proporre un nuovo patto per l’immigrazione e l’asilo, includendo il rilancio della Riforma di Dublino sulle regole di asilo²⁷. Rimane da vedere in quale modo il contenuto di tali rinnovate proposte legislative si differenzierà rispetto al pacchetto CEAS, che è rimasto sul tavolo dei co-legislatori per gli scorsi tre anni.

26 I negoziati sono proseguiti e sono quasi giunti ad una conclusione sulla Regolamentazione di insediamento, Direttiva sulle qualifiche, Direttiva sulle condizioni di recepimento, Eurodac e Regolamento sull’Agenzia europea di asilo. Tuttavia, i triloghi sul Regolamento di Dublino e sulle procedure di asilo non sono nemmeno iniziati nel corso dell’ultima legislatura vista l’incapacità del Consiglio di adottare un approccio comune rispetto a tali proposte.

27 Vedi: Ursula von der Leyen, ‘A Europe that strives for more. My agenda for Europe’, political guidelines for the next European Commission 2019-2024.

Minos Mouzourakis²⁸

Implementare o aggirare il regolamento di Dublino? Trasferimenti e accordi bilaterali

Le costanti divisioni tra gli Stati membri dell’Unione Europea (UE) sulla distribuzione di responsabilità per i richiedenti asilo hanno gettato nell’incertezza la riforma del Sistema europeo comune di asilo (CEAS). Lo stallo negoziale sulla proposta di riforma verso Dublino IV ha a propria volta determinato uno stato di confusione anche il rispetto del Regolamento di Dublino III, consentendo a singole nazioni di dare preferenza a misure bilaterali e multilaterali sdoganate da vincoli legislativi. Mentre alcune attuano misure discrezionali nel quadro del sistema Dublino, altre aggirano gli standard applicabili e le misure di sicurezza e sono altresì colpevoli di esporre le singole persone a rischio maltrattamenti. Questa nota riassume le osservazioni dell’ECRE sugli accordi di ritorno di richiedenti asilo e sulla loro redistribuzione all’interno dell’UE.²⁹

Accordi bilaterali sul rientro di richiedenti asilo

La creazione di accordi bilaterali per il rientro di richiedenti asilo coinvolti in movimenti secondari è stata implementata nel 2018 da una iniziativa tedesca, guidata prevalentemente da tensioni interne della coalizione al potere sulla modalità di gestione del fenomeno migratorio nel periodo antecedente al Consiglio Europeo di giugno 2018. La Germania ha risolto le tensioni di politica interna tra la Cancelliera e il Ministro dell’Interno portando a termine accordi con Spagna, Grecia, Portogallo e Francia.

In base alle informazioni a disposizione di ECRE, gli accordi bilaterali avviati dalla Germania sono costituiti come segue:

“Accordo amministrativo secondo Articolo 36 del Regolamento di Dublino III ... sulle azioni pratiche volte a facilitare e velocizzare la procedura di Dublino in accordo con il Regolamento (UE) n. 604/2013”; “Accordo amministrativo... sulla cooperazione in caso di accesso negato a persone in cerca di protezione nel quadro

28 Responsabile ad interim ricerche e analisi delle politiche in materia di asilo, ECRE

29 La nota si basa sull’analisi dell’ECRE: ECRE, accordi bilaterali: implementare o aggirare il Regolamento di Dublino?, dicembre 2018, disponibile su: <https://bit.ly/2Wffw7v>; Relying on relocation, January 2019, available at: <https://bit.ly/2CmSCIR>.



dei controlli frontaliери temporanei al confine interno tra Austria e Germania”

Il primo accordo è stato firmato da Germania, Portogallo e Francia. L'accordo, implementato dall'Ufficio Federale per la migrazione e gli immigrati (BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) e dalle rispettive autorità competenti per la implementazione del Regolamento di Dublino, stabilisce modalità per facilitare le procedure di Dublino in accordo con l'autorità degli Stati membri di definire “accordi amministrativi” per l'obiettivo nel quadro dell'Art. 36 del Regolamento di Dublino.³⁰ L'accordo prevede inter alia tempistiche ridotte per rispondere in entrata del sistema Dublino: un mese al posto di tre per “occuparsi” delle richieste e per “revocarle” “il più rapidamente possibile”. Le misure del Regolamento restano applicabili se queste regole non sono soddisfatte.

Al contrario gli accordi bilaterali firmati da Germania, Grecia e Spagna sono profondamente problematici: nonostante essi diano l'impressione di prendere a prestito i termini “accordo amministrativo” dall'Articolo 36 del Regolamento di Dublino, essi invece parlano di rifiuto di accesso nel quadro del codice frontiere Schengen in caso di controlli temporanei alle frontiere interne rispetto al procedimento di Dublino. La seconda parte dell'accordo Germania-Grecia stabilisce una procedura specifica per l'implementazione di disposizioni per la famiglia nel Regolamento di Dublino in merito alle richieste di cui “occuparsi” già accolte dalla Germania antecedentemente al 1 agosto 2018.

L'obiettivo e i contenuti dell'ultima tipologia di accordi servono a eludere il quadro legale applicabile nel suo intero. ECRE ha espresso forte preoccupazione in merito alla legalità degli accordi:

Base legale: gli accordi prevedono che i richiedenti asilo a cui sono state raccolte le impronte digitali in Grecia o Spagna (e inseriti nella “Categoria 1” nella banca dati Eurodac) e che intendono richiedere asilo in Germania siano rifiutati al loro arrivo al confine nazionale Germania-Austria. Tuttavia, la base legale dell'Unione sul rifiuto delle procedure di accesso, Articolo 14(1) del codice frontiere Schengen, stabilisce in modo inequivocabile che il rifiuto di accesso è “fatto salvo l'applicazione di disposizioni speciali relative al diritto di asilo e alla protezione internazionale”.

L'Articolo 18(1) del Regolamento di Dublino stabilisce regole speciali per taluni casi, poiché richiede espressamente agli Stati Membri competenti di “restituire” una persona la cui richiesta di asilo sia ancora in sospeso, revocata o rigettata e che richieda asilo o si trovi in una situazione irregolare in un altro Paese. Per questo motivo il rifiuto di fare accedere persone che hanno richiesto asilo in uno o più Stati membri l'accordo contravviene sia al Regolamento di Dublino sia al codice frontiere Schengen.

Procedure di salvaguardia prima del trasferimento: aggirare il quadro legale applicabile attraverso questo accordo bilaterale priva i richiedenti asilo di misure

³⁰ L'articolo 36 consente accordi amministrativi sulla “semplificazione di procedure e sulla riduzione dei tempi di trasmissione e verifica delle richieste di accoglienza o revoca dei richiedenti”.

di salvaguardia procedurali fondamentali presenti nel Regolamento di Dublino. Le persone soggette alle procedure di Dublino hanno il diritto inter alia di essere ascoltate individualmente e di appellarsi a fronte di una decisione di trasferimento “nell'arco di un ragionevole periodo di tempo” con effetto sospensivo automatico o su richiesta. Esse hanno il diritto, inoltre, alle condizioni di recepimento fino al loro trasferimento, possono anche essere privati della loro libertà solo laddove esista un “rischio significativo di latitanza” e comunque per uno specifico arco temporale.

Queste tutele procedurali diventano illusorie con l'implementazione degli accordi. Nella pratica, i richiedenti asilo non hanno la possibilità di spiegare alla polizia tedesca le ragioni per cui non dovrebbero essere trasferiti o di fatto sfidare un tribunale per fare valere le loro ragioni.

Repressione dei diritti umani: a prescindere dalla revoca della procedura impiegata, gli Stati membri sono vincolati ai loro obblighi sui diritti umani, incluso il principio di non respingimento diretto o indiretto derivante dall'Articolo 3 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e dagli articoli 4 e 19(2) della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (“Carta”). Il precedente legale della Corte Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) proibisce chiaramente alle nazioni di trasferire un richiedente asilo in una nazione dove vige il rischio di trattamento disumano o degradante, sia che il rischio derivi da flussi sistemici nella procedura di asilo o dalle condizioni di recepimento nel paese ricevente. Il CEDU ha inoltre sostenuto che per quanto riguarda gli individui con esigenze particolari quali ad esempio famiglie con prole, le autorità del paese inviante devono ricevere garanzie indipendenti dallo stato ricevente secondo le quali i richiedenti avranno accesso a una sistemazione adeguata a seguito di un trasferimento secondo Dublino.

L'obbligo di ottenere garanzie sul trattamento conforme dopo il trasferimento è altamente adeguato nel caso greco. Nella sua raccomandazione datata 8 dicembre 2016 sul ripristino dei trasferimenti di Dublino verso la Grecia, considerando che il Paese stava “ancora affrontando una situazione gravosa” e che dovevano essere fatti “ulteriori importanti passi per porre rimedio alle rimanenti lacune del sistema di asilo ellenico”, la Commissione Europea ha ribadito la necessità per gli Stati membri di ricevere garanzie di trattamento appropriato in Grecia per i richiedenti asilo. La Commissione ha inoltre specificato che “i richiedenti asilo vulnerabili, inclusi i minori non accompagnati, al momento non dovrebbero essere trasferiti in Grecia.” Nel 2016 la Commissione ha sollecitato le autorità elleniche a fornire garanzie alle Unità Dublino degli altri Paesi, per cui i richiedenti asilo avrebbero avuto accesso a procedure corrette e a un recepimento adeguato. Un eventuale fallimento precedente a un trasferimento secondo Dublino sarebbe sfociato in una violazione del divieto di respingimento da parte della nazione inviante.

L'elaborazione dell'accordo bilaterale parallelo a Dublino ha già colpito la compliance sui diritti umani nella pratica: nei casi testimoniati fino ad ora, la Polizia Fed-



erale tedesca non ha ricevuto alcuna garanzia sull'accesso ad adeguate procedure e condizioni di recepimento al ritorno per i richiedenti asilo. In almeno un caso il richiedente asilo è finito in un centro di detenzione in condizioni disumane a seguito del rientro in Grecia. Inoltre, la Germania ha trasferito richiedenti in evidenti condizioni di vulnerabilità, ad esempio vittime di tortura riconosciute come vulnerabili durante il loro precedente procedimento di asilo in Grecia, contravvenendo così alle disposizioni della Commissione.

Nella misura in cui gli accordi bilaterali promossi dalla Germania indeboliranno invece di facilitare l'implementazione dell'acquis dell'UE in materia di asilo, essi saranno una pratica seriamente preoccupante con il pericolo di diffusione futura. La Commissione Europea da parte sua non è stata consultata tantomeno ha preso posizione sull'accordo Germania-Grecia o sull'accordo Spagna-Grecia.

Trasferimenti ad hoc

Il Regolamento di Dublino consente agli Stati membri una certa discrezionalità nella presa di responsabilità sulle richieste di asilo o nel richiedere a un'altra nazione di fare lo stesso sulla base di considerazioni umanitarie. Come già correttamente stabilito dall'Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Articolo 17 del Regolamento offre una base per piani di trasferimento volontari similmente a quelli implementati dal 2018 nel contesto degli sbarchi nel Mediterraneo centrale³¹. In questo contesto la discrezionalità offerta dal sistema di Dublino può essere impiegata per supportare gli accordi di responsabilità condivisa a livello bilaterale e multilaterale.

Tuttavia, la modalità di ricevimento e distribuzione delle singole persone con accordi di trasferimento ad hoc dal 2018 ha spesso fatto sorgere domande sul rispetto dell'acquis dell'UE in materia di asilo, sia da parte dei Paesi invianti che di quelli riceventi. In primo luogo, alcuni Paesi di sbarco hanno arbitrariamente privato le persone messe in salvo della loro libertà e ostacolato il loro diritto a richiedere asilo. Il caso di Malta è noto: nei porti maltesi numerose navi hanno attraccato dall'estate 2018 a seguito dei negoziati con altri Paesi litoranei. Le persone sbarcate sono de facto detenute nel centro di prima accoglienza di Marsa e nel centro di detenzione di Safi Barracks senza avere avuto la possibilità di fare richiesta di asilo. In alcuni casi le persone sono rimaste bloccate nella struttura senza essere in possesso dello status di richiedente asilo fino al trasferimento presso altri Paesi, e in alcuni casi per periodi fino a due mesi. Gli Stati membri coinvolti nello sbarco non hanno quindi rispettato il loro obbligo di registrare la richiesta di asilo e di fornire adeguate condizioni di ricevimento in linea con la ridefinizione delle Direttive per l'Asilo nel

31 EASO, Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation, EASO/ED/2019/403, 10 September 2019, available at: <https://bit.ly/2JO2hMG>.

quadro degli accordi di trasferimento a seguito degli sbarchi. Va ulteriormente spiegato che nella misura in cui le persone salvate non sono riconosciute come richiedenti asilo, le procedure di trasferimento non vengono espletate secondo il Regolamento di Dublino, come invece doveva essere il caso per i richiedenti asilo.

In secondo luogo, la costante pratica arbitraria di alcuni Paesi riceventi richiedenti asilo nel contesto degli accordi ad hoc, mina la sicurezza legale e può contravvenire all'acquis in materia di asilo. Per le persone che la Francia ha ricevuto da Malta e dall'Italia, per esempio, l'Ufficio per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OF-PRA) ha svolto missioni con l'obiettivo di selezionare persone "coinvolte nell'asilo" (relevant du droit d'asile), ovvero con necessità di protezione internazionale, eventualmente idonee al trasferimento. Questa valutazione sembra comprendere a pieno titolo la determinazione dello status di rifugiato o una selezione basata sulla nazionalità. Anche il Portogallo ha selezionato persone servendosi di interviste attraverso il proprio servizio di immigrazione (SEF) prima del trasferimento.

Queste forme di selezione di richiedenti asilo, precedenti al trasferimento, continueranno a diffondersi in futuro. EASO ha sviluppato procedure operative standard (il "modello Messina") per un trasferimento ad hoc dall'Italia a Malta, procedure nelle quali l'Agenzia sostiene le missioni di selezione degli Stati Membri e a volte guida il procedimento selettivo a loro nome.³²

Nel quadro di questi accordi la selezione delle persone idonee al trasferimento non segue criteri oggettivi di protezione delle singole persone, rispetto alle preferenze arbitrarie di ricevimento da parte degli Stati Membri. In molti casi è l'autorità del singolo Paese a condurre i passi fondamentali per la procedura di asilo oppure EASO a suo nome sul territorio di un altro Paese prima del trasferimento delle persone. Questo significa che le persone coinvolte potrebbero non avere accesso a quei diritti e benefici di cui potrebbero godere nel quadro dell'acquis dell'UE in materia di asilo per un lungo periodo di tempo. La Francia apparentemente seleziona solo quelle persone che richiedono protezione internazionale secondo OFPRA anche in assenza dello status di richiedente asilo al momento della loro intervista sul territorio maltese o italiano. L'organizzazione di una intervista singola con l'autorità responsabile delle richieste di asilo di uno Stato Membro coinvolge la giurisdizione di quello Stato, che risulta quindi in chiara contraddizione con i propri obblighi legali se condotta prima della presentazione della domanda di asilo e senza offrire le garanzie sottoscritte nella ridefinizione delle direttive delle procedure di asilo.

32 Ibid.



Mads Melin³³

Famiglie separate nel sistema Dublino

Ogni giorno ci sono persone obbligate a fuggire dal loro Paese di origine alla ricerca di asilo. Il viaggio verso la salvezza è spesso lungo e pericoloso e molte famiglie sono costrette a separarsi durante il percorso.

Una volta nell'UE cercano protezione internazionale e non riescono a ricongiungersi con le proprie famiglie perché le autorità nazionali le hanno registrate in differenti Stati membri.

Legalmente gli Stati membri sono autorizzati a usare il Regolamento di Dublino III per riunire le famiglie separate prima o dopo l'entrata nell'UE. Quanto detto è infatti chiaramente espresso al Preambolo al regolamento che i co-legislatori UE indicavano come elementi primari per il migliore interesse del minore e nel rispetto della vita familiare al momento di applicare il Regolamento³⁴:

tuttavia nonostante l'ampio e inclusivo linguaggio del Recital 14, 15, 16 e 17, "i membri della famiglia" sono definiti in modo semplicistico nell'Articolo 2(g) del Regolamento di Dublino III. Per i richiedenti asilo maggiorenni, i membri della famiglia, fino a che esista nel Paese di origine, sono rappresentati dal coniuge del richiedente o del partner non coniugato nel quadro di una relazione stabile nonché i figli minorenni non coniugati del richiedente.

Nonostante molti ritengano che le loro relazioni non siano coperte dalla piatta definizione di membri della famiglia nel Regolamento di Dublino, gli Stati membri possono comunque decidere di tenere le famiglie unite. Sulla base degli Articoli 17(1) e (2), noti anche come clausole discrezionali, gli Stati possono decidere di esaminare una richiesta di asilo anche se non sono competenti, seguendo i criteri indicati nel capitolo III del Regolamento di Dublino III.

Le clausole discrezionali possono essere efficaci nella protezione della vita della famiglia di richiedenti asilo e rifugiati che non ricadono nella ridotta definizione di membri della famiglia, tuttavia, nella pratica questi articoli sono validi solamente in cosiddetti casi eccezionali³⁵.

In alcuni Paesi le decisioni politiche e/o amministrative sono dei veri e propri ostacoli quando si parla di protezione della vita della famiglia nel sistema di Dublino. Ciononostante, questa presentazione attinge a esempi di separazione di famiglie nella

33 Consulente legale – Dipartimento Asilo presso il Consiglio Danese per i Rifugiati

34 Vedi Recitals 13 e 14 e articolo 6 (1) del Regolamento di Dublino III

35 Vedi UNHCR, agosto 2017, a sinistra in Limbo: UNHCR Studio sull'implementazione del Regolamento di Dublino III, pp. 115-132

procedura di Dublino applicata in Danimarca³⁶, dove il Consiglio danese per i rifugiati (DRC) rappresenta la maggioranza dei richiedenti asilo che intende sfidare la decisione di trasferimento nel quadro del Regolamento di Dublino III.

Separazione di coniugi e partner con relazioni stabili

In generale il coniuge è considerato un membro della famiglia nel quadro del Regolamento di Dublino III. Molti coniugi vengono comunque separati o tenuti lontano perché il loro matrimonio non è riconosciuto secondo la legge nazionale degli Stati membri. In Danimarca questa realtà è un fenomeno frequente quando il matrimonio religioso della coppia non è registrato dalle proprie autorità nazionali, nonostante le numerose motivazioni per cui una coppia possa non essere in grado o - in caso di una ben motivata paura di persecuzione - non voglia contattare la propria autorità nazionale. In queste situazioni le autorità danesi applicano molto spesso una interpretazione formalistica dell'Articolo 2(g) e si rifiutano di applicare invece le disposizioni della famiglia del Regolamento di Dublino III. In tali situazioni un altro problema per le coppie è rappresentato dal rifiuto delle autorità danesi di applicare le clausole discrezionali anche in caso di gravidanza della moglie, causando quindi una eventuale separazione o allontanamento della coppia.

Il DRC continua a rappresentare coppie LGBT che richiedono asilo e che nella maggioranza dei casi non hanno potuto contrarre matrimonio o vivere insieme nel loro paese di origine e che quindi non possono soddisfare i requisiti indicati all'Art. 2(g). Anche se alcune coppie LGBT richiedono asilo per poter vivere insieme in sicurezza, rischiano comunque la separazione o l'allontanamento se la loro registrazione ha avuto luogo in Stati membri differenti. Questo insegna che è necessaria una ampia flessibilità delle clausole discrezionali per proteggere la vita familiare.

Un ostacolo aggiuntivo alla protezione della vita di famiglia di coppie richiedenti asilo è il criterio di pre-volo dell'Articolo 2(g): le famiglie costituite nel transito o nel territorio degli Stati membri non sono considerate membri della stessa famiglia per il Regolamento di Dublino III³⁷ anche se hanno trascorso numerosi anni lontano dal loro Paese di origine prima di riuscire a cercare asilo nell'UE.

36 Numerosi altri studi hanno dimostrato chiaramente che il sistema di Dublino separa le famiglie anche in altri Paesi. Vedi p.es. il Consiglio danese per i Rifugiati, maggio 2018, Quando il sistema di Dublino separa le famiglie; Consiglio danese per i rifugiati e Consiglio svizzero per i rifugiati, febbraio 2017, La fiducia reciproca è sufficiente? La situazione di persone con particolari necessità di recepimento al ritorno in Italia, caso 4.1; UNHCR, agosto 2017, a sinistra in Limbo: UNHCR Studio sull'implementazione del Regolamento di Dublino III, pp. 115-132

37 Una eccezione è costituita dall'Art. 9 secondo cui l'articolo si applica a prescindere dal fatto che la famiglia si fosse precedentemente costituita nel Paese di origine.



Bambini separati dalle famiglie

Nonostante l'enfasi posta sul migliore interesse per il minore, gli Stati membri applicano spesso il Regolamento di Dublino secondo modalità che separano i bambini dalle loro famiglie. Questo, in parte, in conseguenza della risicata definizione di membri della famiglia all'Art. 2(g) e della pratica degli Stati nella applicazione delle clausole discrezionali, ma anche perché i Paesi spesso non sono in grado di considerare adeguatamente il maggiore interesse del bambino quando è ora di applicare il regolamento.

In pratica, la mancanza di una valutazione approfondita sul migliore interesse si trasforma in problema quando il bambino è accompagnato da un genitore e l'altro è legalmente presente in Danimarca ma non è beneficiario né di protezione internazionale né è un richiedente asilo. Spesso, in questi casi, le autorità danesi non prendono adeguatamente in considerazione che per il migliore interesse del bambino sarebbe meglio esaminare la richiesta di asilo in Danimarca anche considerando l'efficacia che ne deriverebbe, evitando la separazione del bambino da uno dei genitori.

Un'altra questione che riguarda i bambini è l'applicazione dell'Articolo 7(2) del Regolamento di Dublino, secondo il quale lo Stato membro competente sarà designato basandosi sulla determinazione dei fatti quando il richiedente ha dapprima presentato la sua richiesta di asilo in uno Stato membro. Nella pratica, l'Articolo 7(2) può essere applicato in modo da colpire negativamente la realtà di figli nati dopo che il genitore richiedente asilo abbia presentato la domanda. Pertanto, se il padre di un bambino ha ottenuto la garanzia di protezione internazionale in Danimarca ma il bambino è nato dopo che la madre ha fatto richiesta di asilo, allora il bambino è considerato accompagnato dalla madre secondo l'Articolo 20(3). In tali casi la madre e il bambino potrebbero essere separati dal padre senza considerare il migliore interesse del minore.

Relazioni familiari non protette nel sistema di Dublino

A prescindere dall'enfasi posta sul migliore interesse del bambino e del rispetto per la vita familiare, molte famiglie sono divise poiché non sono considerate membri di una stessa famiglia, questo nel quadro del Regolamento di Dublino III.

Per esempio, bambini e genitori non sono più considerati membri di una famiglia una volta che il bambino abbia raggiunto i 18 anni. Questo significa che i bambini che giungono in Europa insieme alle loro famiglie ma compiono 18 anni prima di fare richiesta di asilo, rischiano di essere separati dalle loro famiglie, questo se la famiglia viene divisa e i membri della famiglia sono registrati in differenti Paesi membri. In alcuni casi uno Stato membro può applicare le clausole discrezionali per mantenere unita o riunire la famiglia, ma questo non succede sempre.

Similmente, nemmeno i fratelli da poco divenuti maggiorenni sono coperti dalla definizione di famiglia nel quadro del Regolamento di Dublino III anche se non sono coniugati e hanno sempre fatto parte della stessa famiglia. Spesso sono quindi divisi se sono stati registrati in differenti Stati membri poiché le clausole discrezionali vengono raramente applicate allo scopo di tenere insieme o riunire i fratelli.

Per queste stesse ragioni anche genitori in età avanzata rischiano la separazione dai loro figli adulti ai quali è stata garantita la protezione internazionale in uno Stato membro, se sono stati registrati in uno Stato membro diverso da quello in cui vivono i loro figli.

In considerazione degli esempi sopraccitati in merito alle piatte definizioni del concetto di membri della famiglia e di pratica riguardante le clausole discrezionali, un ulteriore problema per le famiglie nel sistema di Dublino riguarda l'Articolo 16 relativo alle persone a carico, che si applica solo se la persona a carico è un bambino, un fratello o genitore e se essi sono a carico l'uno dell'altro per specifiche ragioni. Con riferimento alla CGUE, si potrebbe sostenere che gli Articoli 16 e 17(2) dovrebbero avere una interpretazione più ampia³⁸. Tuttavia, questo succede raramente nella pratica.

Necessità di una migliore protezione della vita familiare nella procedura di Dublino

Uno degli obiettivi principali del Regolamento di Dublino III è proteggere la vita della famiglia dei richiedenti asilo e dei rifugiati, eppure molte famiglie sono oggetto di divisione a causa della ristretta definizione di membri della famiglia nel Regolamento e perché gli Stati membri sono riluttanti ad applicare le clausole discrezionali per mantenere unite le famiglie.

Il procedimento di Dublino è molto complicato e in base all'esperienza del DRC i richiedenti asilo richiedono accesso a un supporto legale indipendente e di alta qualità per poter navigare all'interno di queste regole complesse, incluse le regole finalizzate alla riunificazione delle loro famiglie.

Inoltre, se gli Stati membri vogliono proteggere la vita familiare dei richiedenti asilo e dei rifugiati, dovrebbero definire delle linee guida più trasparenti e flessibili per promuovere un uso proattivo ed elastico della clausola di dipendenza e delle clausole discrezionali nel Regolamento di Dublino III. Insieme a un supporto legale indipendente e qualitativo, tali linee guida potrebbero rappresentare un passo avanti importante per garantire che la vita della famiglia e il migliore interesse del bambino diventino di importanza primaria nella pratica, in modo tale che le persone costrette a fuggire dai loro paesi di origine non debbano essere separati dalle loro famiglie all'interno dei confini dell'UE.

38 Vedi CGUE, 6 novembre 2012 nel caso C-245/11 (K v. Ufficio Federale per l'Immigrazione)



Golde Ebding & Karla Kästner

moveurope!: un progetto pilota per promuovere canali di immigrazione legale nell'UE per detentori di permesso di soggiorno per motivi umanitari / rifugiati

moveurope! è un progetto pilota di matrice italo-tedesca costituito e realizzato dalle associazioni migration_miteinander (Witten, Germania) e dall'Associazione Interculturale UNIVERSO (Bologna, Italia). moveurope! intende rendere accessibili ai rifugiati gli strumenti legali allo scopo di promuovere la loro mobilità nello spazio europeo. In questo modo moveurope! getta le basi per una cittadinanza attiva e una autodeterminazione dei rifugiati nel contesto europeo.

A questo scopo moveurope! mette l'accento sul cammino dell'immigrazione legale attraverso le procedure di richiesta di visto basandosi su esempi di apprendistato e servizio volontario. Dalla sua costituzione nel 2017 essa ha reso tangibili le possibilità di mobilità per i rifugiati con permesso di soggiorno italiano nella regione della Ruhr (Germania occidentale).

Contesto di moveurope!

Secondo la legislazione europea i rifugiati devono espletare una richiesta di asilo nel Paese primo nel quale arrivano quando giungono in Unione Europea (UE) e rimanervi in modo permanente. I movimenti secondari legali all'interno dell'Europa sono difficilmente attuabili. In conseguenza di quanto detto sopra molte richieste di asilo espletate in Germania non sono immediatamente esaminate in termini di contenuto ma formalmente decise (e rigettate) poiché la responsabilità della procedura di asilo è a carico di un altro Stato membro, secondo il Regolamento di Dublino. Molte persone, tuttavia, emigrano verso altri paesi UE perché il sistema di asilo di molti Paesi ai confini esterni dell'UE non funziona e molti Paesi non sono in grado di fornire sufficiente protezione ai rifugiati. Come conseguenza essi trovano a vivere un contesto di irregolarità senza accedere al loro primo mercato del lavoro oppure espletano una seconda richiesta di asilo dovendo scontrarsi con il lungo percorso del procedimento di Dublino che, di fatto, si accompagna a

tagli ai benefici da parte dello stato, a una costante paura di essere deportati nel primo paese di arrivo e il divieto di poter lavorare. Per le persone coinvolte questa discriminazione legale si traduce in anni di attesa in assenza di uno status con permesso garantito - spesso associato ad una maggiore marginalizzazione e una non partecipazione alla vita sociale, all'esclusione dal mercato del lavoro e all'accesso alle cure mediche.

Obiettivi di moveurope! e come intendiamo raggiungerli

Con moveurope! abbiamo elaborato una strategia di supporto alle persone con permesso di soggiorno da un altro Stato membro (sia già in Germania o ancora in un altro Stato dell'UE) per ottenere un permesso di soggiorno regolare in Germania attraverso la procedura di visto, con maggiore attenzione alla migrazione per scopi educativi (§17 Legge sul soggiorno). Trattandosi di un passo intermedio necessario verso un contratto di formazione, il nostro lavoro è organizzare tirocini e/o servizi volontari per i rifugiati in Germania. L'immigrazione legale con il procedimento di visto può essere un'alternativa interessante rispetto al procedimento di Dublino o a un soggiorno illegale in Germania e dovrebbe diventare una opzione realistica per un numero sempre maggiore di rifugiati in Europa, consentendo così di creare i prerequisiti per una vita indipendente e autodeterminata per il gruppo di riferimento.

Migrazione legale: le 4 opportunità di mobilità di moveurope!

Gli obiettivi di moveurope! sono dare visibilità alle realtà di vita dei rifugiati e promuovere attivamente la loro libertà di movimento in Europa. In collaborazione con una fitta rete di persone attive vogliamo sviluppare (ulteriori) soluzioni potenziali, sia nel contesto transnazionale tra Germania e Italia sia a livello europeo. A questo fine entrambe le associazioni in Italia e Germania offrono:

- **consulenza legale** in materia di procedimento di visto e documentazione necessaria
- **assistenza individuale** per la documentazione, amministrazione, supporto linguistico, supporto nel procedimento per il visto
- **orientamento nel processo** di ricerca di valide opportunità di mobilità.
- **organizzazione** di corsi di formazione per operatori sociali, educatori, mediatori culturali e leader di comunità di rifugiati interessati alle opportunità di mobilità e al relativo quadro legale.
- **organizzazione** di eventi pubblici e campagne di sensibilizzazione
- **concrete opportunità di mobilità a Witten, in Germania**, presso il nostro ufficio e/o presso istituzioni collegate



4 TIPI DI MOBILITÀ

SCAMBI INTERCULTURALI GIOVANILI

scambi interculturali giovanili da 10 giorni a 3 settimane per connettere giovani residenti in diversi Paesi dell'UE, per promuovere la loro Cittadinanza Attiva e le loro competenze interculturali. Richiesta una buona conoscenza della lingua inglese

SERVIZIO DI VOLONTARIATO

Il servizio di volontariato dura solitamente un anno e si svolge tradizionalmente in un settore del sociale (lavoro con anziani, bambini, disabili, migranti). Viene offerto alloggio ed un compenso di circa 350,00 Euro al mese. Per accedere al programma deve essere iniziata la procedura per l'ottenimento del visto. La conoscenza basilare della lingua tedesca può essere d'aiuto.

TIROCINIO

Il tirocinio, chiamato in tedesco "Hospitationspraktika", dura fino a 90 giorni e ha lo scopo di comprendere meglio il mondo e la cultura del lavoro tedeschi, per migliorare la conoscenza della lingua tedesca e per rendere possibile un'eventuale successiva possibilità di mobilità. Vitto e alloggio garantiti.

APPRENDISTATO

L'apprendistato in Germania dura 2 o 3 anni, è pagato e prepara l'apprendista per un lavoro qualificato. Per fare un apprendistato deve essere iniziata la procedura per l'ottenimento del visto. Necessario il livello A2 di tedesco e la possibilità di mantenersi.

Con moveurope! abbiamo elaborato quattro opportunità di mobilità:

due mobilità nel breve periodo che non richiedono il procedimento per il visto, ovvero gli scambi giovanili (da 1 a 3 settimane) e tirocini (da 1 a 3 mesi), nonché due mobilità a lungo termine con prospettiva di migrazione a lungo termine senza necessità di procedimento per il visto: servizio volontario (10-12 mesi) e apprendistato (da 1 a 3 anni).

Gruppo target di moveurope! – Chi può approfittare delle opportunità di mobilità?

(1) rifugiati coinvolti nel procedimento di Dublino in Germania, dove un altro Stato membro sia competente per loro, secondo l'attuale Regolamento di Dublino (Dublino III VO, maggiori informazioni sulla rispettiva legislazione sono reperibili al prossimo capitolo, oppure sfollati in un altro Paese membro, secondo il §29/Nr. 2 Legge sul soggiorno, con status di protezione internazionale),

(2) rifugiati in Germania senza permesso di soggiorno tedesco e quindi afferenti al Regolamento di Dublino III,

(3) rifugiati possessori di un permesso di protezione internazionale con soggiorno del primo Stato membro in cui sono giunti ma che desiderano migrare verso un altro Stato membro dell'UE.

Gli sfollati devono possedere un valido permesso di soggiorno europeo del primo Stato membro in cui sono approdati e un valido documento di viaggio da impiegare secondo il meccanismo descritto.

Come funziona il procedimento di visto per lavoro? Quali sono i requisiti?

Per rendere possibile il soggiorno attraverso il procedimento di visto, il richiedente deve soggiornare nello Stato membro originariamente competente allo scopo di rivedere la richiesta di asilo. Quelle persone che sono (irregolarmente) presenti in Germania devono, allo stato attuale, ritornare nello Stato membro e richiedere da lì il visto per la Germania.

Specifiche della regola del paese terzo sicuro per detentori di uno status di protezione internazionale

Nel procedimento di Dublino i rifugiati devono esibire una partenza trasparente con il loro ufficio immigrazione competente. La partenza deve essere registrata dall'ufficio immigrazione come "partenza volontaria" che impone quindi il blocco del rientro, secondo il §11 della Legge sul soggiorno, come nei casi di deportazione. Con il limite del rientro le persone non sono autorizzate a ritornare in Germania per un certo periodo di tempo, cosa che ovviamente dovrebbe essere evitata. Sarebbe auspicabile ottenere una cosiddetta pre-approvazione dell'autorità sull'immigrazione secondo il §31 della Legge sul soggiorno allo scopo di ridurre il rischio di rifiuto al momento della domanda. La decisione positiva necessaria sulla revisione delle priorità (vedi p. 14/15) da parte dell'Agenzia Federale del lavoro è al meglio richiesta direttamente in loco e successivamente presentata all'Ufficio immigrazione. Nei casi



di rifugiati nel processo di Dublino, è sempre necessario disporre del consenso dell'ufficio immigrazione perché la persona "o ha precedentemente ottenuto un permesso di soggiorno, [...] è rimasta sulla base di conoscenze (ted. Duldung) o ha un titolo di soggiorno per un preciso motivo all'interno del territorio federale, o se contro di lui/lei sono state prese misure di fine soggiorno" (§3112c Legge sul soggiorno). In fase di richiesta del visto l'ambasciata deve quindi sottoporre la domanda all'ufficio immigrazione e chiederne la valutazione allo stesso. In caso di consenso anticipato l'ufficio immigrazione darà il proprio consenso scritto prima della domanda di visto, che potrà poi essere presentata con relativa richiesta.

Nel Paese membro originario competente l'appuntamento per il visto è fissato con l'Ambasciata tedesca. Considerato che i tempi di attesa possono durare anche settimane, l'appuntamento dovrebbe essere fissato il prima possibile. Se necessario potrà avere luogo una breve intervista come parte integrante della richiesta, allo scopo di verificare le conoscenze linguistiche, la motivazione e la disponibilità al ritorno. La disponibilità ad un eventuale ritorno è un aspetto importante per la rappresentanza diplomatica tedesca nei casi di soggiorno breve, quali ad esempio il servizio volontario. Il prezzo per la domanda di visto è di circa 70€ (dal 01/01/2019). L'Ambasciata analizza la richiesta in base a §5 della Legge sul soggiorno, e laddove applicabile, coinvolge l'Ufficio federale del lavoro allo scopo di valutazione prioritaria dell'ufficio immigrazione per qualsiasi precedente soggiorno in Germania. È importante garantire mezzi di sostentamento durante il procedimento per il visto. Dopo l'elaborazione della richiesta il visto è rilasciato, una volta accolto, ed è così possibile entrare nel Paese. In loco, in Germania, il visto può quindi essere convertito in un permesso di soggiorno tedesco (eccezione: il servizio volontario).

Documenti da sottoporre all'Ambasciata:

Passaporto nazionale o documento di viaggio sostitutivo del passaporto per rifugiati (all'arrivo deve avere una validità risalente ad almeno 6 mesi e non può avere più di 10 anni)

Il permesso di soggiorno dell'attuale Stato membro competente (importante: la prova di richiesta di estensione è sufficiente!)

Verifica della capacità di sostentamento (a seconda dello scopo del soggiorno! vedi p.14)

Lavorare su un contratto di formazione (a seconda dello scopo del soggiorno!)

Se necessario, verifica delle conoscenze linguistiche (se applicabile verificare le qualifiche/i diplomi)

Ostacoli di moveurope!

moveurope! è stato creato all'interno di un complesso quadro legale costituito da legislazioni nazionali in materia di asilo e politiche europee (Dublino III e CEAS). Inoltre, da un punto di vista politica, la mobilità dei rifugiati all'interno dell'UE non è propriamente ben vista, è una sorta di patata bollente, stigmatizzata dai mezzi europei di comunicazione. moveurope! è ancora un progetto pilota e noi dobbiamo regolarmente confrontarci con ostacoli soprattutto legali, anche perché la nostra rete non è ancora molto approfondita. Il maggiore ostacolo che incontriamo attualmente è la mancanza di conoscenza dei canali esistenti per tutte le parti coinvolte, inclusi politici, operatori sociali e soprattutto i rifugiati stessi. Esiste inoltre una enorme carenza di consapevolezza della necessità di canali legali per la mobilità a livello di società e a livello politico. Non va poi dimenticato che il procedimento di visto è spesso troppo complicato a causa degli ostacoli burocratici e dei requisiti richiesti, i quali creano meccanismi di esclusione al momento della richiesta di visto. Non per ultimo abbiamo notato negli ultimi tempi una esclusione legale dei rifugiati da alcuni programmi di mobilità, per esempio la Germania che esclude persone in possesso di uno status di protezione internazionale dalla partecipazione al programma Corpo europeo di solidarietà (Legge sul soggiorno §18d) e in generale i programmi di mobilità (giovanile) non sono propagandati tra i rifugiati (scambi giovanili, servizi di volontariato)

moveurope! Esempio di un caso di immigrazione legale

L'immigrazione legale è una alternativa alla migrazione illegale o un ulteriore procedimento per ottenere asilo

A. dal Mali ha un permesso di soggiorno italiano e il proprio passaporto nazionale. È rimasto in Italia per molti mesi e ora è senza un lavoro fisso, non vede una situazione rosea avanti a sé e vuole immigrare in Germania. Come passo iniziale, completa 3 mesi di tirocinio in una istituzione a fini sociali e apprende la cultura del lavoro tedesca. Non necessita di un visto per questo soggiorno perché può viaggiare per 90 giorni senza visto all'interno dell'area Schengen. Trascorsi 3 mesi la persona responsabile della struttura è così soddisfatta del lavoro di A. tanto da offrirgli un servizio di volontariato di un anno con loro. Per poterlo fare A. deve lasciare la Germania ancora una volta e richiedere il visto presso l'Ambasciata tedesca a Roma. Visti gli accordi speciali previsti per il servizio volontario non si effettueranno controlli prioritari e il contratto per il servizio volontario e l'alloggio saranno sufficienti per garantire il sostentamento. A. torna in Germania con il suo visto. Poiché il visto è rilasciato al volontario per la durata del servizio volontario, egli non deve rivolgersi all'ufficio immigrazione per convertire il suo visto in un permesso di soggiorno.



Contattaci:



GREEN EUROPEAN FOUNDATION

GREEN EUROPEAN FOUNDATION

Rue du Fossé 3, L-1536 Luxembourg
Mundo Madou, Avenue des Arts 7-8
1210 Brussels

t: +32 2 329 00 50

e: info@gef.eu

Connettiti con noi:

Visita il nostro sito Web per saperne di più su di noi



Segui i nostri social media per rimanere informato sulle nostre ultime attività ed eventi che si svolgono in tutta Europa

