

Crisi migratoria, Unione Europea e i rapporti con – e tra – gli Stati membri: una introduzione

Sabrina Ragone

SOMMARIO: 1. Il Modulo Jean Monnet CRISES e il Seminario del 2019. – 2. Questioni metodologiche e tematiche trasversali. – 3. La necessità di un approccio multidisciplinare.

1. Il Modulo Jean Monnet CRISES e il Seminario del 2019

Il presente simposio prende le mosse dai lavori svoltisi, ad ottobre del 2019, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna nell'ambito del convegno omonimo, dedicato al tema "Crisi migratoria, Unione Europea e i rapporti con – e tra – gli Stati membri". Detto evento è stato organizzato come parte delle attività del Modulo Jean Monnet CRISES, "Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space", con particolare riguardo alle problematiche che la crisi migratoria ha comportato in termini di violazione di principi, valori e missioni fondamentali del progetto di integrazione europea¹.

L'ambizione dell'evento era quella di affrontare le sfide poste dalla crisi migratoria all'UE e agli Stati europei, di carattere giuridico, politico, sociologico, ma non solo. La disciplina delle vie di accesso all'UE, e di conseguenza ai singoli Stati, è infatti divenuta questione sempre più centrale del dibattito sul presente e sul futuro dell'integrazione europea, nonché un aspetto fondamentale delle campagne elettorali e politiche a livello nazionale.

La gestione delle frontiere e degli accessi all'UE rappresenta una competenza complessa, nella quale alcune amministrazioni statali sono

¹ Jean Monnet Module CRISES, identificato con il codice 599047-EPP-1-2018-1-IT-EPPJMO-MODULE.

Antonio Ruggeri

Un'opportuna messa a punto dei rapporti tra CEDU e Costituzione, nella opinione di P. Pinto de Albuquerque in G.I.E.M. e altri c. Italia

fortemente sotto stress. Al contempo, le ricadute politiche e sociali del fenomeno migratorio hanno inciso sugli equilibri tra gli Stati membri dell'UE e sui rapporti tra singoli Stati e UE, mettendo a repentaglio l'interpretazione e la portata di due principi cardine, quali solidarietà e riconoscimento mutuo.

In questa prospettiva, quindi, i diversi contributi che sono confluiti nel presente simposio affrontano, tenendo conto degli studi di diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto comparato, diritto dell'UE, ma anche di scienza politica, relazioni internazionali e storia, il tema delle vie di accesso all'UE, degli aspetti amministrativi e valoriali dell'accoglienza e dei rapporti tra gli Stati e l'UE. Anche gli attori istituzionali il cui operato viene in rilievo a questo proposito sono molteplici e appartengono a diversi livelli, dal locale al nazionale, fino a quello europeo.

2. Questioni metodologiche e tematiche trasversali

Dall'analisi sinottica degli interrogativi che sono stati affrontati nel corso delle due giornate dell'evento e dei contributi che ne sono scaturiti, è possibile estrapolare una serie di tematiche trasversali, che pongono questioni metodologiche rilevanti anche ai fini della prosecuzione delle ricerche in tema di crisi migratoria e integrazione europea.

In primis, emerge con forza il collegamento tra crisi migratoria e livelli di protezione dei diritti, posto che la tutela nazionale si sovrappone a quelle fornite dal diritto dell'UE e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Al contempo, su questi temi vengono interpellate corti statali e corti europee, il che comporta o può comportare problemi di compatibilità, potenziali contrasti e necessità di "attese" di pronunce altrui, come chiarito nel contributo di Francesco L. Gatta. Quest'ultimo usa il caso della disciplina dei visti umanitari per affrontare il tema più ampio dei canali legali di accesso alla protezione internazionale in Europa, alla luce delle giurisprudenze italiana ed europee.

In proposito, la questione del ruolo preminente, a livello nazionale, di giudici, oltre che costituzionali, anche ordinari ed amministrativi, è affrontata dal contributo di Chiara Feliziani, nel quale viene chiaramente delineato il ruolo proattivo dei giudici amministrativi, ispirato al principio di ragionevolezza. Anche in questo caso, tuttavia, si riscontra una marcata interconnessione tra livello di protezione nazionale e tutela europea e internazionale, con la conseguente creazione di matasse normative difficili da dipanare.

Globalmente, invece, insieme al protagonismo delle corti e all'intervento politico degli esecutivi, un ruolo meno rilevante è stato rivestito dai legislativi e in particolare dal Parlamento Europeo che ha provato ripetutamente, senza successo, ad esempio, a farsi promotore di modifiche alla disciplina dei visti umanitari.

Le amministrazioni nazionali, specie quelle italiana e greca, poi, sono state assoggettate a stress prolungati e drammatici, e hanno dovuto adattare le dinamiche gestionali alla situazione emergenziale e alla presenza sempre più massiccia di agenti europei a supporto dei funzionari nazionali. Spicca, a questo riguardo, il ruolo dell'EASO (European Asylum Support Office), le cui competenze pratiche sono state estese senza una iniziale modifica delle norme in merito – cfr. l'analisi dettagliata svolta nel contributo di Salvo Nicolosi.

In secondo luogo, va sottolineato il confine labile tra obbligo giuridico e facoltà – ergo, scelta discrezionale – nella gestione di alcune situazioni “di confine” (valga il gioco di parole): esempio emblematico pare il caso della richiesta di visto avanzata in un'ambasciata di uno Stato membro dell'UE situata in un paese terzo, al fine di raggiungere il territorio dell'UE e ivi presentare domanda di asilo (cfr. il contributo di Gatta).

Diviene dunque essenziale, in questo tipo di scelte, l'opportunità politica, giacché tuttora buona parte delle decisioni in materia di immigrazione è allocata a livello nazionale. Questo riparto competenziale, se letto alla luce della situazione storico-politico attuale, caratterizzata dalla diffusione di movimenti populistici e fortemente anti-immigrazione, comporta un ulteriore problema, vale a dire quello della compatibilità delle norme adottate, non solo europee, ma anche nazionali, rispetto ai valori fondanti dell'UE.

Antonio Ruggeri

Un'opportuna messa a punto dei rapporti tra CEDIU e Costituzione, nella opinione di P. Pinto de Albuquerque in G.I.E.M. e altri c. Italia

Alla luce di politiche di controllo migratorio securitarie e ispirate a impostazioni populiste, infatti, il contributo di Carmine Petteruti si interroga proprio sugli effetti della crisi migratoria sulla sicurezza e l'ordine pubblico nei rapporti tra Stati membri e UE. Partendo dalla percezione del fenomeno migratorio, fortemente (anche se spesso erroneamente) collegata a tali problematiche, alcune amministrazioni nazionali hanno adottato azioni improntate alla riduzione di diritti fondamentali in nome di sicurezza e ordine pubblico. Il testo di Petteruti si concentra in particolare sui casi di Italia a Francia, affrontando il tipo di strumenti normativi approvati, anche sotto forma di misure d'urgenza.

Anche il contributo di Entela Cukani prende le mosse dalla diffusione di politiche nazionali alimentate da *push away factors*, specie in contesti di populismo, per indagare in termini giuridici la questione dell'integrazione degli immigrati. L'autrice analizza il riparto di competenze tra Stati membri e UE in merito alle politiche sull'immigrazione, soffermandosi in particolare su quelle che denomina "politiche *per l'immigrazione*" volte, cioè, all'integrazione. Uno degli elementi che possono contribuire al raggiungimento di tale scopo risiede sicuramente nell'armonioso inserimento nella società di arrivo con la preservazione del proprio *background* religioso: a questo tema è dedicato il contributo di Luigi Colella, il quale ha portato nel dibattito l'esempio del laicismo indiano come via verso il raggiungimento di uno Stato multiculturale e cosmopolita, con un modello costituzionale aperto.

In tema di approcci populistici all'integrazione europea e alle migrazioni, in terzo luogo, risulta sicuramente emblematico il caso della Polonia, affrontato nel contributo di Giada Ragone, la quale ricostruisce i tasselli politici e giuridici dell'evoluzione del rapporto tra questo Stato membro e l'UE da quando, nel 2015, il partito nazionalista PiS è arrivato al potere, proprio durante la fase più drammatica della crisi migratoria. Vari elementi hanno connotato lo spirito populista di tale forza politica, tra cui la presentazione della crisi mediterranea come un problema altrui e come una minaccia all'omogeneità della società polacca. Particolarmente rilevante in prospettiva giuridica e politica, in merito, è stato il rifiuto di partecipare alla ripartizione delle quote di migranti

giunti in Italia e Grecia ai sensi delle decisioni del Consiglio dell'UE 2015/1523 (ricollocazione su base volontaria) e soprattutto 2015/1601 e 2016/1754 (redistribuzione obbligatoria), che avevano creato il c.d. "EU Emergency Relocation Program".

Slovacchia e Ungheria avevano anche impugnato tali misure, con ricorsi respinti dalla Corte di Giustizia dell'UE². Quest'ultima dovrà pronunciarsi a breve sul giudizio di infrazione nei confronti di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, proprio per la violazione dei propri obblighi relativi all'esecuzione della decisione sul ricollocamento obbligatorio³. Il 31 ottobre scorso, pochi giorni dopo le giornate di lavoro citate, l'Avvocato Generale Eleanor Sharpston ha reso le sue conclusioni sostenendo le argomentazioni della Commissione nel senso della sussistenza di una violazione da parte degli Stati citati, i quali avevano invocato soprattutto esigenze a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza interna. Una volta offerta una ricostruzione contrastante di questi due elementi, l'Avvocato Generale ha sviluppato il proprio ragionamento richiamando tre valori essenziali dell'integrazione europea: stato di diritto, dovere di leale cooperazione e solidarietà, proponendo così una base solida per la futura decisione della Corte di Giustizia.

3. La necessità di un approccio multidisciplinare

Le tematiche esposte, per la loro variegata natura, postulano un'analisi multidisciplinare, che vada al di là delle discipline giuridiche che, numerose, sono rappresentate dall'insieme degli autori di questo simposio.

I problemi giuridici certamente sono molti e intersecano ambiti diversi, che vanno dal diritto costituzionale al diritto internazionale, dal diritto dell'UE al diritto amministrativo, per arrivare al diritto processuale e persino, eventualmente, al diritto penale, visto che si

² Cfr. la sentenza nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15 Slovacchia e Ungheria/Consiglio.

³ Cause riunite C-715/17 (contro la Polonia), C-718/17 (contro l'Ungheria), C-719/17 (contro la Repubblica Ceca).

Antonio Ruggeri

*Un'opportuna messa a punto dei rapporti tra CEDIU e Costituzione,
nella opinione di P. Pinto de Albuquerque in G.I.E.M. e altri c. Italia*

tratta di temi quali accesso al territorio dell'UE, gestione dei confini esterni, procedure amministrative e giudiziarie per la concessione dello *status* di rifugiato, etc.

La macro-tematica a cui è dedicato questo simposio, tuttavia, presenta tantissimi profili non giuridici, a partire da quelli di carattere più prettamente definitorio, a cui è possibile dare risposta soltanto attraverso riferimenti ad altre scienze, tra cui la sociologia e l'antropologia: chi sono i soggetti percepiti come gli "altri", coloro che in qualche modo non appartengono alla società che li "ospita"? Il caso polacco è di nuovo indicativo, vista la discrasia tra la gestione degli ingressi dall'Ucraina e quella dei richiedenti asilo provenienti da Siria e Medio Oriente. Che cos'è l'"integrazione"? Quali obiettivi ha e quali confini può e deve avere, in termini di sicurezza e protezione della libertà culturale, ad esempio?

Le questioni politiche, naturalmente, restano alla base di ogni riflessione anche giuridica: come non prendere in considerazione la rilevanza delle politiche migratorie a livello nazionale, in termini di consensi e rilevanza per gli appuntamenti elettorali? O il collegamento con l'emersione di movimenti populistici variamente intesi in diversi Stati membri?

Le soluzioni nazionali in merito alle problematiche esposte sono variegata e rispondono a logiche politiche, culturali, sociologiche ed economiche distinte. Al comparatista, secondo la sua sensibilità, resta dunque l'interrogativo circa una potenziale (e auspicabile?) replicabilità e circolazione dei modelli nazionali adottati.

Sabrina Ragone – Professore associato di Diritto pubblico comparato nell'Università di Bologna (sabrina.ragone2@unibo.it)