

Progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020
Obiettivo Specifico 2. Integrazione / Migrazione legale
Obiettivo nazionale 3. Capacity building - lett.m) Scambio di buone Pratiche



BREVI NOTE SUL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO CHE REGOLA ACCOGLIENZA E SOGGIORNO DI IMMIGRATI E RICHIEDENTI ASILO IN EUROPA, FRANCIA, GERMANIA, BELGIO, ITALIA, SPAGNA E PAESI BASSI.

Questa ricerca offre una panoramica di come le politiche migratorie e dei richiedenti asilo siano organizzate in Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e Spagna. Oltre ad un'introduzione generale riguardo le azioni intraprese per affrontare il fenomeno migratorio, questo rapporto include, dove possibile, l'organizzazione del quadro istituzionale e normativo e di riferimento per trattare con cittadini di paesi terzi che arrivano attraverso percorsi migratori legali o per protezione internazionale.

La ricerca si basa su informazioni estrapolate dai rapporti nazionali (aggiornati ad Aprile 2012, più alcuni importanti aggiornamenti legislativi) effettuati dall'EMN (European Migration Network) e dedicati allo studio delle politiche migratorie e di protezione internazionale di ciascun stato membro dell'Unione Europea.

La ricerca fa riferimento anche a: principali fonti giuridiche di diritto pubblico nazionale, documenti rilevanti di enti istituzionali che si occupano del settore, ricerche accademiche e rapporti nazionali di NGO operanti nel settore a livello nazionale.

INDICE

	Pagina
Introduction	5
Unione Europea	
Introduzione	9
Verso un panorama normativo comune	11
Sviluppi normativi recenti	13
Immigrazione regolare	13
Integrazione	13
Immigrazione irregolare	14
Rifugiati e richiedenti asilo	14
La dichiarazione UE-Turchia	16
Belgio	
Introduzione	18
Panorama normativo attuale	19
Procedure e politiche	20
Sistema europeo comune di asilo	21
Francia	
Introduzione	23
Panorama normativo attuale	24
Procedure e politiche	25
Il Sistema europeo comune di asilo	26
Germania	
Introduzione	28
Il panorama normativo attuale	29
Procedure e politiche	30
Sistema europeo comune di Asilo	31
Italia	
Introduzione	33
Il panorama normativo attuale	34
Attori ed Istituzioni coinvolti	35
Procedure e politiche	36
Cittadinanza	36
Sistema europeo comune di asilo	37
Paesi Basi	
Introduzione	39
Quadro normativo attuale	40
Procedure e politiche	41
Sistema europeo comune di Asilo	42
Spagna	
Introduzione	43
Quadro normativo attuale	44
Procedure e politiche	44
Cittadinanza	46
Sistema europeo comune di Asilo	46

INTRODUZIONE

La migrazione irregolare e i rifugiati richiedenti asilo sono stati parte della storia d'Europa sin dalla seconda Guerra Mondiale. Da allora, l'evoluzione del panorama mondiale ha giocato un ruolo dinamico colpendo sia i modelli di flussi migratori sia lo sviluppo della politica migratoria europea. Questo sistema in continuo cambiamento è stato particolarmente rilevante durante la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e, successivamente, nel **1950**, della Comunità Economica Europea (CEE), **quando la migrazione di persone in tutta Europa aumentò, con il conseguente profilarsi di nuovi paesaggi geopolitici, in forma di confini fisici e confini culturali invisibili.**

A causa dei movimenti del secondo dopoguerra, si stima che tra il 1945 e il 1950 il saldo migratorio in Europa fosse tra venti e trenta milioni di persone. Inoltre, la migrazione in Europa dopo la seconda guerra mondiale era influenzata dal cambiamento del sistema politico globale. L'inizio della guerra fredda tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica nel 1950, fu decisivo nell'influenzare questi cambiamenti, dato che come iniziò a dividere politicamente e socialmente l'Europa e a creare ondate di rifugiati politici e richiedenti asilo in Europa occidentale.

Mentre si stava delineando questo divario all'interno dell'Europa, nel corso degli anni 1950 e 1960 il processo di decolonizzazione stimolò massicci movimenti di indipendenza in Africa. Questo ha intensificato ulteriormente la circolazione delle persone, in seguito al mutamento delle sfere politiche ed economiche in contemporanea con i diritti fondamentali delle persone. Questo periodo di decolonizzazione ha visto tra il 1954 e il 1962 oltre un milione di persone spostarsi in Francia dall'Algeria, ex colonia francese. Molti altri coloni tornarono anche in Gran Bretagna, Belgio, Francia e Paesi Bassi. In particolare, però, nel 1950, vi furono massicci movimenti di persone provenienti dai paesi del Sud Europa e dai paesi mediterranei non europei diretti verso l'Europa occidentale e l'Europa del Nord.

Questo movimento era dovuto alle crescenti opportunità economiche del secondo dopoguerra e a causa di gravi carenze di manodopera nelle regioni settentrionali d'Europa. Durante questo periodo, quasi cinque milioni di persone emigrarono dagli Stati mediterranei verso l'Europa settentrionale e occidentale grazie a questa carenza di manodopera. In generale, dopo la Seconda Guerra Mondiale, tutto cominciò a mutare in Europa: i confini, le strutture politiche, i sistemi economici, sociali e culturali. Questo cambiamento ha portato a grandi spostamenti nei modelli migratori, dato che le persone cominciarono a spostarsi dalle estremità dell'Europa verso il suo centro.

Durante gli anni 1960 e 1970 la migrazione su larga scala dalle ex colonie africane divenne una tendenza predominante, insieme ad una grande ondata di movimento all'interno dell'Europa stessa. Questo movimento è stato messo in evidenza in modo particolare dalla **crisi petrolifera del 1973**, che ha causato un drastico incremento della disoccupazione in tutte le nazioni dell'Europa occidentale e

settentrionale. Questa migrazione ha coinciso direttamente con la creazione e la successiva espansione della CEE nel 1957. Sotto la CEE, l'Europa ha iniziato la formazione di maggiori mercati comuni e ha rafforzato le reti di movimento libero capitali, merci e persone: tutto ciò ha inevitabilmente influenzato i movimenti migratori.

Infine, **nel 1991, il crollo dell'Unione Sovietica ha portato anche a movimenti di rifugiati su larga scala.** Il conflitto, insieme alla ristrutturazione politica ed economica all'interno degli stati dell'Europa orientale e la neonata Federazione russa, ha reso inevitabile la migrazione delle popolazioni e dei richiedenti asilo verso i paesi dell'Europa centrale come la Germania. Questa migrazione collegata al conflitto fu particolarmente decisiva per la regione dei Balcani, dove la guerra religiosa ed etnica ha portato alla migrazione di richiedenti asilo e rifugiati provenienti da Albania, Serbia, Kosovo, Croazia e Bosnia-Erzegovina, verso i paesi del Sud Europa come la Grecia. Tra il 1991 e il 1993, a causa della guerra balcanica, oltre 700.000 richiedenti asilo entrarono in Europa Occidentale da questi stati. Tra il 1950 e il 1992, si stima che quattordici milioni di immigrati documentati sono entrati in Europa. In generale, la storia dell'immigrazione in Europa dalla seconda guerra mondiale fino alla fine del secolo ha riguardato per lo più movimenti di persone all'interno dei confini europei, con alcune notevoli eccezioni durante il periodo di decolonizzazione in Africa.

Questo movimento mette in evidenza la lunga storia europea di immigrazione, e spiega la sua capacità di risposta nel far fronte a migrazioni di massa di persone seguite alla nascita del movimento della **primavera araba** per tutto il 2010. Questa svolta storica, coincide con un nuovo approccio alla regolamentazione del fenomeno, per cui **tutti gli Stati membri sono ora paesi meta di immigrazione, e al tentativo comunitario di definire una risposta comune ad questa nuova fase globale.**

I paesi ospitanti del nord come **Francia, Germania, Belgio e Paesi Bassi** hanno sperimentato livelli particolarmente elevati di immigrazione già nel secondo dopoguerra e soprattutto come conseguenza del movimento di decolonizzazione. **Una seconda categoria di paesi europei, quelli del sud come l'Italia e la Spagna, sono divenuti paesi di ricezione solo negli anni '80,** in gran parte a causa della crescente prosperità economica, nonché per un re-indirizzamento dei flussi migratori seguito all'introduzione di politiche più restrittive nei paesi di accoglienza nord europei. Questi "nuovi vecchi" paesi di immigrazione hanno sperimentato anche un aumento della migrazione a partire dal 1990, con i recenti flussi di lavoratori migranti.

Allo stesso tempo, è sorta una **comune politica europea sulla migrazione,** in particolare in occasione del Consiglio europeo di Tampere del 1999. Uno degli scopi di Tampere era la definizione di una politica migratoria basata sulla integrazione dei migranti, e non esclusivamente sulla lotta contro i flussi dell'immigrazione irregolare. Questo nuovo orientamento è stato preso in considerazione nel Trattato di Amsterdam che "traduce nella pratica il processo di *comunitarizzazione* delle questioni in materia di asilo e

migrazione". In seguito, un nuovo processo è iniziato con Tampere, che ha incluso nel suo quadro non solo la cooperazione con i paesi terzi (in materia di asilo e di controllo e gestione delle frontiere), ma anche l'aiuto allo sviluppo nei paesi di origine e di transito dei flussi migratori, secondo le proprie esigenze economiche e demografiche.

I movimenti migratori verso l'Europa, hanno sempre rispecchiato l'andamento economico dei paesi europei, e la loro autorità per aprire o chiudere le frontiere in relazione alle esigenze del mercato del lavoro interno. Questo è stato evidente in seguito alla seconda guerra mondiale, quando l'Europa aveva bisogno di una urgente ricostruzione soprattutto nei paesi nordici, o durante gli anni '70 in corrispondenza alla crisi petrolifera mondiale. L'attuale fase di crisi economica, con differenti impatti sociali in ciascun paese, ha messo **l'Europa di fronte ad un nuovo modello di migrazione a causa della sua dimensione globale** caratterizzata dal problema della risposta alla sovranità nazionale (anche se le esperienze passate dimostrano che le politiche migratorie restrittive non sono in grado di evitare o controllare i flussi migratori irregolari), e dall'ipotesi di un modello generale di sviluppo per una società più integrata in grado di garantire la prosperità e la coesione sociale.

Questa doppia faccia che compone l'Europa allargata ha trovato difficoltà a venire a patti con il tipo di immigrazione di oggi. Molti settori della società europea sono stati profondamente riluttanti ad accogliere e integrare gli immigrati, in particolare quei nuovi paesi dell'UE provenienti dal blocco non-OCSE, che hanno background culturali ed etnici diversi. **Il sentimento anti-immigrati si manifesta in diversi modi:** dal sostegno pubblico a politiche restrittive su immigrazione e asilo, alla pubblicità negativa dei mass-media nei confronti degli immigrati e richiedenti asilo; dalla discriminazione contro le minoranze etniche residenti, alla violenza razzista o anti-immigrati. Questa ostilità sembra contro-intuitiva, data la misura in cui i paesi europei hanno beneficiato proprio dell'immigrazione negli ultimi decenni. L'immigrazione su larga scala e principalmente poco qualificata degli anni 1950 e 1960 è stata una componente fondamentale per la ricostruzione economica dell'Europa occidentale nel secondo dopoguerra.

Queste paure sono esacerbate dalla crescente sfida posta dal controllo sulle migrazioni. L'evoluzione di questo problema nel corso degli ultimi tre decenni è familiare. L'effettiva battuta d'arresto della migrazione economica, in passato come oggi, ha incoraggiato molte persone a cercare di entrare in Europa attraverso i sistemi di asilo o di ricongiungimento familiare. **I tentativi successivi di limitare l'accesso attraverso questi percorsi 'umanitari' ha dato vita a nuovi modelli di migrazione irregolare e di tratta degli esseri umani.** I flussi migratori irregolari sono emersi anche come una risposta alla domanda di manodopera illegale in molti settori, tra cui la costruzione, il tessile, la ristorazione e il lavoro domestico. Queste forme di movimento irregolare sviluppano tendenze allarmistiche nel discorso popolare. Sembrano infatti rafforzare l'idea che l'Europa sia invasa da immigrati provenienti dalle regioni più povere, e che gli Stati non sono più in grado di controllare l'accesso ai loro territori e risorse.

Una strategia per superare i dilemmi di cui sopra è stata la cooperazione tra i paesi europei, in particolare nel quadro dell'Unione europea. La cooperazione regionale è stata vista come potenzialmente in grado di affrontare tre ordini di problemi. Il primo di questi è **la gestione e il controllo delle migrazioni.** Gli Stati europei si sono resi conto che non possono gestire i flussi irregolari in proprio, ma dipendono dai paesi vicini in materia di cooperazione. Sforzi di collaborazione in questo settore sono dati dal cruciale diritto alla libera circolazione dei cittadini all'interno del SEE, e dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne tra i paesi Schengen. **In secondo luogo, alcuni stati europei hanno visto la cooperazione UE come un mezzo per promuovere la condivisione degli oneri,** o quello che è stato definito un 'equilibrio degli sforzi tra i paesi nel sopportare i costi percepiti di asilo e immigrazione irregolare'. In questo senso, l'UE è vista come in grado di fornire un meccanismo di redistribuzione tra gli Stati. **In terzo luogo, la cosiddetta 'armonizzazione' delle politiche in materia di asilo, immigrazione e integrazione** è stata anche vista come un mezzo per definire degli standard comuni. L'idea è che stabilire standard comuni, norme e approcci dovrebbe migliorare l'efficacia delle politiche nazionali in settori quali l'asilo, l'integrazione o la migrazione economica. Questo dovrebbe consentire ai singoli paesi dell'UE di soddisfare obiettivi comuni, come ad esempio la protezione dei rifugiati o la crescita economica. Questi diversi obiettivi hanno motivato sforzi di cooperazione e armonizzazione in diversi settori della politica. Particolarmente importante è stata la cooperazione nei settori del controllo dell'immigrazione e dell'asilo. Ma ci sono stati anche alcuni tentativi iniziali di armonizzare le modalità di altre due aree: politiche migratorie del lavoro e integrazione.

UNIONE EUROPEA

➤ **Introduzione**

La cooperazione europea in materia di asilo e di politica migratoria assume una dimensione comunitaria solo di recente. Fino alla fine degli anni '90, prevalevano le **procedure decisionali intergovernative** e questo demandava la decisionalità delle politiche comuni nelle mani dei rappresentanti degli Stati membri in seno al Consiglio dell'Unione Europea (chiamato anche il Consiglio dei Ministri), in questo caso del Ministro della giustizia e degli affari interni.

La cooperazione tra gli Stati membri dell'UE in materia di politica di immigrazione ha la sua origine nella realizzazione della libera circolazione, in particolare la decisione presa da Francia, Germania e nei paesi del Benelux di **abolire tutti i controlli delle persone alle frontiere interne (Accordo di Schengen, 1985)**.

Sebbene la Commissione europea abbia formulato, nella stessa occasione, le prime linee guida per una politica comunitaria in materia di migrazione, il suo potere è stato messo in discussione dagli Stati membri, e qualsiasi forma di cooperazione ebbe inizialmente luogo al di fuori delle istituzioni europee a livello intergovernativo. **Così l'accordo di Schengen del 1985 precisava che gli stati avrebbero dovuto stabilire autonomamente delle misure per la sicurezza interna**, dopo l'abolizione dei controlli alle frontiere. Accanto alla cooperazione delle forze dell'ordine e della magistratura in materia penale, questo includeva la standardizzazione delle norme per gli stranieri che entrano e rimangono per soggiorni brevi all'interno della "zona Schengen" (un unico visto Schengen), la cooperazione delle polizie di frontiera e, in materia di asilo, la determinazione di chi fosse lo stato membro responsabile per la domanda di asilo.

Le disposizioni relative alla politica di asilo sono state adottate nella Convenzione di Dublino, che è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE e, dopo difficili processi di politiche interne di ratifica, è entrato in vigore nel 1997.

Considerando che il cosiddetto "acquis di Schengen" del 1997 è stato trasformato in legge europea con il Trattato di Amsterdam, lo "spazio Schengen" è stato ampliato passo dopo passo al di là dei cinque Stati membri originali. Oggi **le norme di Schengen si applicano a tutti gli Stati membri dell'UE**. La cooperazione intergovernativa nel quadro di Schengen può essere considerata come la forza motrice e un laboratorio per la cooperazione a livello UE in materia di politica migratoria e nelle questioni penali e di polizia.

L'accostamento della cooperazione in materia di migrazione con le questioni di sicurezza interna ha anche dato vita ad una particolare attenzione per gli aspetti di controllo della politica di immigrazione. Questa attenzione ha anche determinato la **seconda fase della cooperazione in materia di politica migratoria venuta a stabilirsi con il Trattato di Maastricht (1992)**.

Influenzati dalla caduta della "cortina di ferro" e dal crescente numero di richiedenti asilo, gli anni '90 sono stati fortemente caratterizzati dalle priorità nazionali degli Stati membri.

In assenza di forti poteri e delle responsabilità europee, le successioni alla presidenza dell'UE erano, in larga misura, in grado di plasmare l'ordine del giorno, creando però una mancanza di coerenza rispetto agli impegni presi per i processi di integrazione. Il Trattato di Maastricht del 1992 ha formalizzato la collaborazione tra gli Stati, in precedenza puramente intergovernativa, e ha creato una nuova base nel cosiddetto "**terzo pilastro**" dell'Unione Europea. Tuttavia, non c'era nessuna chiara base di potere a livello europeo fino al **Trattato di Amsterdam del 1997, che riflette la priorità centrale che le politiche di asilo e di immigrazione ora hanno nell'UE.**

Il trattato di Amsterdam ha trasferito questi settori politici prima al primo "pilastro", sovranazionale, o comunitario, ed ha determinato - dopo un periodo di transizione di cinque anni (di fatto sei) e con lievi limitazioni - **l'introduzione di regole decisionali sovranazionali**. Il trattato di Amsterdam conteneva anche un elenco dettagliato delle misure da adottare in questi cinque anni.

Il trattato di Lisbona negoziato nel 2007 estende le regole decisionali basate sul voto a maggioranza qualificata e ha aumentato il coinvolgimento del Parlamento estendendo i suoi poteri di co-decisione all'unico campo che era stato escluso: **la migrazione economica**. Così il **Consiglio europeo di Tampere del 1999** ha sottolineato i fondamenti umanitari della politica europea in materia di asilo e la forza vincolante della **Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati**. Nel 2004 a Den Haag, il Consiglio Europeo ha esteso questo piano d'azione per i cinque anni seguenti per includere nuovi punti cruciali, in particolare la dimensione esterna della politica di immigrazione e di asilo dell'UE. Questo ha l'obiettivo di un maggiore coinvolgimento nel controllo dei flussi migratori da parte degli stati di transito e dei paesi di origine al di fuori dell'UE.

Un passo importante verso la regolamentazione delle questioni migratorie, interviene con **l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009**. In base al trattato di Lisbona, le politiche di immigrazione devono essere governate dal **principio di solidarietà** e di equa ripartizione della responsabilità **tra gli Stati membri**, anche sul piano finanziario (**articolo 80 TFUE**). L'UE si prefigge di istituire un approccio equilibrato nei confronti dell'immigrazione regolare e di combattere contro l'immigrazione irregolare. La corretta gestione dei flussi migratori implica garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente negli Stati membri, migliorando le misure per combattere l'immigrazione irregolare e promuovere una più stretta cooperazione con i paesi terzi in tutti i campi. L'obiettivo della UE è di stabilire un livello uniforme di diritti ed obblighi per gli immigrati regolari, paragonabile a quello dei cittadini dell'UE.

L'approccio comunitario odierno nel processo decisionale prevede che gli Stati membri condividano poteri centrali e responsabilità con le istituzioni sovranazionali dell'UE. **La Commissione europea** ha ora il diritto esclusivo di adottare iniziative legislative. **Il Parlamento europeo** ha il diritto di partecipare al

processo decisionale (sotto la "procedura di co-decisione"), il che significa che il suo accordo è necessario nel processo legislativo. **Il Consiglio dei Ministri** adotta risoluzioni sulla base di una maggioranza qualificata, il che significa che i singoli Stati non possono esercitare un diritto di veto e una minoranza può essere invalidata. I più importanti strumenti dell'UE in materia di asilo e di migrazione, tuttavia, sono stati adottati nell'ambito delle procedure intergovernative precedenti.

➤ ***Verso un panorama normativo comune***

Il trattato di Lisbona ha creato le premesse per concepire un "**approccio globale alla migrazione e alla mobilità**", adottato dalla Commissione nel 2011, che ha stabilito un quadro generale per le relazioni dell'UE con i paesi terzi nel settore della migrazione. Questo approccio si basa su **quattro pilastri: l'immigrazione regolare e la mobilità; l'immigrazione irregolare e la tratta di esseri umani; la politica di protezione e di asilo internazionale; ottimizzare l'impatto della migrazione e della mobilità sullo sviluppo**. I diritti umani dei migranti sono una questione trasversale nel contesto di questo approccio. L'approccio globale si concentra sul dialogo regionale e bilaterale tra i paesi di origine, di transito e di destinazione. Uno dei principali strumenti dell'approccio globale è la costituzione di "partenariati per la mobilità", che possono essere stabiliti con i paesi terzi. Queste partnership comprendono non solo accordi sui rimpatri, ma tutta una serie di misure, che vanno da aiuti allo sviluppo per la facilitazione temporanea del visto di ingresso, le misure in materia di migrazione circolare, e la lotta contro l'immigrazione irregolare.

Nel 2014 la Commissione ha pubblicato una nuova notizia che definisce la sua visione sul futuro programma per gli affari interni, intitolato "An open and secure Europe: making it happen" (*Un'Europa aperta e sicura: far sì che accada*), in modo che il Consiglio europeo e il Parlamento avrebbero potuto discutere gli **orientamenti strategici nel giugno 2014**. Conformemente all'articolo 68 TFUE, nelle sue conclusioni del 26 e 27 giugno 2014, stabilirono gli "**orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia**" per il periodo 2014-2020. Questi costituiscono non più un programma, ma piuttosto linee guida incentrate sul trasportare, implementare e consolidare gli strumenti e le misure giuridici esistenti. Le linee guida sottolineano la necessità di adottare un approccio olistico alla migrazione, facendo il miglior uso possibile della migrazione legale, assicurando una protezione a chi ne ha bisogno, lottando contro l'immigrazione irregolare e gestendo in modo efficace le frontiere.

La Commissione ha poi pubblicato l'**Agenda Europea sulle Migrazioni, il 13 maggio 2015**, in linea con la sua intenzione dichiarata di **fare dell'immigrazione una priorità centrale**. L'agenda propone misure immediate per far fronte alla crisi nel Mediterraneo e le misure da adottare nei prossimi anni per gestire tutti gli aspetti dell'immigrazione in modo più efficace.

Per quanto riguarda il medio e lungo termine, **la Commissione propone le linee guida in quattro settori di intervento:**

- Ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare;
- Gestione delle frontiere - salvare vite umane e mettere in sicurezza le frontiere esterne;
- Sviluppare in modo stabile una politica comune in materia di asilo, basato sulla attuazione del Sistema Europeo comune di Asilo, ma anche valutare e, possibilmente, rivedere il regolamento di Dublino nel 2016;
- Stabilire una nuova politica in materia di immigrazione regolare, modernizzando e riformando il sistema della 'carta blu', stabilendo nuove priorità per le politiche di integrazione e ottimizzando i benefici della politica migratoria per gli interessati e per i paesi di origine, ad esempio facilitando trasferimenti di denaro più economici, più veloci e più sicuri.

Tra le misure di emergenza, la Commissione ha triplicato, con effetto immediato, le capacità e le risorse disponibili nel 2015 e nel 2016 per **le operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidone**, sulla base di un bilancio rettificativo per il 2015 e un nuovo Piano Operativo di Tritone. Soprattutto, però, ha fatto proposte concrete per agire sul principio di solidarietà stabilito dall'Articolo 80 TFUE: da un lato, mediante un sistema temporaneo per distribuire sul territorio i richiedenti asilo, per essere poi completato verso la fine del 2015 una proposta di sistema di trasferimento europeo permanente da applicare in situazioni urgenti che comportano un massiccio afflusso di migranti; d'altra parte, per mezzo di un programma di reinsediamento a livello UE per gli sfollati che manifestamente richiedono protezione internazionale in Europa. Queste proposte sono state adottate dal Consiglio il 14 e il 22 settembre 2015. Infine, l'ordine del giorno propone che, come parte della sicurezza comune e la politica di difesa comune (PSDC), si prenda in considerazione una possibile operazione nel Mediterraneo per smantellare le reti di contrabbando e di immigrati combattere il traffico.

Sulla base di questa agenda, il 6 aprile 2016 la Commissione ha pubblicato le sue linee guida in materia di immigrazione regolare in una comunicazione dal titolo: 'Verso una riforma del sistema europeo comune di asilo e migliorando le vie legali per l'Europa'. Ci sono quattro filoni principali per le linee guida: revisione della direttiva Carta blu, attirando imprenditori innovativi per l'Unione europea, in via di sviluppo amore modello coerente ed efficace per l'immigrazione regolare nell'UE, valutando il quadro esistente, e rafforzare la cooperazione con i principali paesi di origine.

➤ *Sviluppi normativi recenti*

Immigrazione regolare

Dopo le difficoltà incontrate per l'adozione di una disposizione generale che copra tutta l'immigrazione economica nell'UE, l'attuale approccio consiste nell'adozione di legislazioni settoriali, divisi per categorie di migranti, al fine di stabilire una politica di immigrazione regolare a livello UE.

La direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati fa nascere la 'Carta blu UE', una procedura accelerata per il rilascio di un permesso speciale di soggiorno e di lavoro, o, in termini più attraenti, per consentire ai lavoratori di paesi terzi di ottenere posti di lavoro altamente qualificati negli Stati membri.

La direttiva sul permesso unico (2011/98/UE) stabilisce una procedura comune, semplificata per i cittadini di paesi terzi che presentino domanda per un permesso di soggiorno e di lavoro in uno Stato membro, così come un insieme condiviso di diritti da concedere agli immigrati regolari.

La direttiva 2014/36 / UE, adottata nel febbraio 2014, disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro come i lavoratori stagionali. I lavoratori stagionali migranti sono autorizzati a soggiornare legalmente in modo temporaneo all'interno dell'UE per un periodo massimo compreso tra cinque e nove mesi (a seconda dello Stato membro), svolgendo un tipo di attività soggette al ritmo delle stagioni, pur mantenendo il loro principale luogo di residenza in un paese terzo. La direttiva chiarisce, inoltre, l'insieme di diritti ai quali hanno diritto tali lavoratori migranti.

La direttiva 2014/66 / UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nel quadro di un trasferimento intra-aziendale è stata adottata il 15 maggio 2014. Sarà più facile per le imprese e le multinazionali trasferire temporaneamente i loro dirigenti, specialisti e dipendenti in formazione nelle loro filiali o succursali situate all'interno dell'Unione europea.

L'11 maggio 2016 è stata adottata la nuova direttiva 2016/801 / UE, che prevede un miglioramento degli strumenti legislativi esistenti applicabili ai cittadini di paesi terzi che cercano di entrare nell'UE a fini di studio o di ricerca.

Infine, lo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo nell'Unione europea è ancora disciplinato dalla direttiva 2003/109 / CE, come da modifiche nel 2011, per estendere il campo di applicazione ai rifugiati e altri beneficiari di protezione internazionale.

Integrazione

La direttiva 2003/86/CE stabilisce disposizioni relative al diritto sul ricongiungimento familiare. La relazione del 2008 sulla sua attuazione ha concluso che non è stato pienamente e correttamente applicato negli Stati membri: di conseguenza, un Libro verde è stato pubblicato nel 2011, avviando una procedura di

consultazione pubblica. Nel mese di aprile 2014, la Commissione ha pubblicato una comunicazione al fine di fornire orientamenti agli Stati membri su come applicare la direttiva.

Nell'aprile 2010, la Commissione ha presentato la terza edizione del manuale sull'integrazione per politici e operatori, e nel luglio 2011 ha adottato l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Inoltre, dal 2009, due strumenti sono stati creati per affrontare il tema dell'integrazione: il Forum europeo dell'integrazione (organizzato dalla Commissione e dal Comitato economico e sociale europeo) e il sito web europeo sull'integrazione. Nel gennaio 2015, il campo di applicazione del Forum europeo dell'integrazione è stato esteso, trasformandolo in Forum europeo della migrazione. Infine, nel giugno 2016 la Commissione ha presentato un piano d'azione, che definisce un quadro politico e di misure pratiche per aiutare gli Stati membri ad integrare i 20 milioni di cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE.

Immigrazione irregolare

L'UE ha adottato due importanti atti legislativi per combattere l'immigrazione irregolare:

- **La 'direttiva sui rimpatri' (2008/115 / CE)** stabilisce norme e procedure comuni ai paesi UE per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi in situazione di soggiorno irregolare. Le aree principali per ulteriori azioni future comprendono il garantirne la corretta applicazione, **promuovere pratiche fondamentali che siano compatibili e coerenti al diritto, migliorare la cooperazione tra gli Stati membri e rafforzare il ruolo di Frontex**. Uno dei principali compiti delle squadre di supporto alle autorità nazionali in zone strategiche in Italia e Grecia è quello di garantire che le persone ritornino effettivamente al loro paese di origine. Il 9 settembre 2015, la Commissione ha pubblicato **un piano d'azione dell'Unione europea in materia di rimpatrio (COM (2015) 0453 def)**, che è stata approvata dal Consiglio nell'ottobre successivo.
- **La Direttiva 2009/52 / CE stabilisce sanzioni e le misure da applicarsi negli Stati membri contro i datori di lavoro che violano il divieto di impiegare cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente**. Gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva entro il 20 luglio 2011. La prima relazione sull'attuazione della direttiva è stata presentata il 22 maggio 2014.

Rifugiati e richiedenti asilo

L'obiettivo della politica di asilo dell'UE è quello di **armonizzare le procedure di asilo negli Stati membri stabilendo disposizioni comuni in materia di asilo**, al fine di offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Gli obiettivi sono quelli di **sviluppare una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, al fine di offrire uno status adeguato a tutti i cittadini**

di paesi terzi che hanno bisogno di protezione internazionale, e garantire il rispetto del principio di non respingimento. Questa politica deve essere coerente con la **Convenzione di Ginevra del 1951**.

La serie di programmi adottati dal Consiglio europeo hanno avuto **un impatto di vasta portata sull'attuazione della politica europea in materia di asilo**. Con l'adozione del programma di Tampere nel mese di ottobre 1999, il Consiglio europeo ha deciso che il sistema comune europeo dovrebbe essere attuato in due fasi. Nel novembre 2004, il programma dell'Aia ha messo in campo gli strumenti della seconda fase e le misure da adottare entro la fine del 2010.

L'ultimo tassello importante sulla legislazione approvata dalla UE è la **convenzione di Dublino, firmata nel 1990 e successivamente rivisto nel 2003 e nel 2013**. Questa convenzione è diventata una delle politiche più controverse e dibattute nell'ambito della politica migratoria generale dell'UE e ha avuto conseguenze significative nel quadro della crisi attuale dell'Europa. Questa convenzione afferma semplicemente **che tutte le richieste di applicazione in materia di asilo devono essere trattate nel paese in cui il richiedente asilo entra all'inizio**. Questa clausola è stata istituita al fine di evitare richieste multiple di asilo tra i diversi Stati membri, mentre anche teoricamente la creazione di un sistema più semplice e fluido. Questa pratica ha anche lo scopo di impedire ai richiedenti asilo di muoversi più in profondità all'interno dell'Europa attraverso i movimenti successivi. Tuttavia, questa convenzione ha creato seri problemi all'interno dei paesi dell'Unione Europea di ingresso, tra cui una grave sproporzione riguardo agli ingressi nelle già tormentate nazioni nel Sud Europa.

Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato il 16 ottobre 2008, “ribadisce solennemente che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione europea in applicazione della Convenzione di Ginevra”. Si richiede di presentare proposte volte a creare “nel 2010, se possibile, e nel 2012 al più tardi, una procedura unica di asilo che preveda garanzie comuni e [...] l'adozione di uno status uniforme per i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria”.

Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo il 10 dicembre 2009 per il periodo 2010-2014, riafferma “l'obiettivo di creare uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale”. Sottolinea, in particolare, **la necessità di promuovere la solidarietà efficace con gli Stati membri sottoposti a particolari pressioni**, e il ruolo centrale che deve svolgere il nuovo Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Il trattato di Lisbona riconosce formalmente il ruolo preminente del Consiglio europeo di “[definire] gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (articolo 68 TFUE). Nel mese di giugno 2014, il Consiglio europeo ha definito queste linee guida per i prossimi anni, sulla base dei progressi compiuti dal programma di Stoccolma. Essi sottolineano che la

trasposizione completa ed effettiva **attuazione del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) è una priorità assoluta.**

L'Agenda europea sulle migrazioni mira a rafforzare la politica comune in materia di asilo. Essa stabilisce ulteriori passi verso una **riforma del Sistema di Asilo Comune Europeo**, che sono stati presentati in due pacchetti di proposte legislative in maggio e luglio 2016.

La dichiarazione UE-Turchia

Il 18 marzo 2016, i capi di Stato e di governo dell'UE e la Turchia hanno deciso di **porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE e sostituirla invece con canali legali di reinsediamento dei rifugiati verso l'Unione europea.** L'obiettivo è quello di sostituire flussi migratori disorganizzati, caotici, irregolari e pericolosi con dei percorsi organizzati, sicuri e legali in Europa per coloro che hanno diritto alla protezione internazionale, in linea con il diritto comunitario e internazionale.

La dichiarazione è entrata in vigore a partire dal 20 marzo 2016, e il 4 Aprile 2016 è stata fissata come data obiettivo per l'inizio dei rimpatri di persone arrivate in Grecia dopo il 20 marzo e dei primi reinsediamenti. Il 4 Aprile 2016 ha visto quindi **l'inizio di due processi: i rientri dalle isole greche in Turchia** per rendere chiaro che questo è un percorso pericoloso e la strada sbagliata; e i primi **reinsediamenti di profughi siriani** dalla Turchia verso l'Europa, per sottolineare che questo è come l'Europa sia all'altezza delle sue responsabilità, impegnato a fornire protezione a chi ne ha bisogno, così come previsto dalla Convenzione di Ginevra e dal diritto fondamentale di asilo.

L'UE e la Turchia hanno convenuto che:

- 1) Tutti i nuovi migranti irregolari o richiedenti asilo le cui domande sono state dichiarate inammissibili provenienti dalla Turchia e diretti alle isole greche a partire dal 20 marzo 2016 saranno rimandati in Turchia;
- 2) Per ogni persona siriana tornata in Turchia dalle isole greche, un altro siriano sarà reinsediato nell'UE direttamente dalla Turchia;
- 3) La Turchia prenderà tutte le misure necessarie per prevenire nuove rotte marittime o terrestri per impedire l'apertura dell'immigrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE;
- 4) Una volta che gli attraversamenti irregolari tra la Turchia e l'Unione europea saranno finiti o sostanzialmente ridotti, sarà attivato uno schema di ammissione umanitaria di volontariato;
- 5) L'adempimento della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti sarà accelerato al fine di sollevare l'obbligo del visto per i cittadini turchi, al più tardi entro la fine di giugno 2016. La Turchia prenderà tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti rimanenti;
- 6) L'UE intende, in stretta cooperazione con la Turchia, accelerare ulteriormente l'erogazione dei 3 miliardi di Euro inizialmente assegnati a titolo di Fondo per i rifugiati in Turchia. Una volta che

queste risorse staranno per essere utilizzate in pieno, l'UE mobilerà ulteriori finanziamenti per il Fondo fino a un supplemento di 3 miliardi di euro entro la fine del 2018;

- 7) L'Unione europea e la Turchia hanno accolto i lavori in corso sul potenziamento dell'unione doganale.
- 8) Verrà data nuova energia al processo di adesione, e il capitolo 33 dovrà essere aperto durante la presidenza olandese del Consiglio dell'Unione europea e il lavoro di preparazione per l'apertura di altri capitoli da continuare ad un ritmo accelerato;
- 9) L'Unione europea e la Turchia lavoreranno per migliorare le condizioni umanitarie all'interno della Siria.

BELGIO

➤ **Introduzione**

Ci sono tre fasi principali: la fase di apertura (1945-1974), la fase di scontro tra chiusura e integrazione (dal 1974 a metà degli anni '90), e l'ultima fase che si concentra sulla restrizione dei diritti e sulla repressione (da metà anni '90 ad oggi).

Prima Fase

La prima fase, che va dal **1945 al 1974**, è caratterizzata da un ben preciso ordinamento giuridico per quel che riguarda lavoratori migranti e rifugiati. Il Belgio, che aveva bisogno di forza lavoro per ricostruire il paese dopo gli effetti devastanti della II Guerra Mondiale, fa grande uso di lavoratori stranieri, concludendo accordi bilaterali con paesi che esportavano forza lavoro (Italia, Spagna e Grecia, in un primo momento, e poi Marocco e Turchia). **Il Belgio, inoltre, aderisce alla Convenzione di Ginevra (1953)**, che stabilisce lo status di rifugiato e si impegna a garantire protezione alle persone che fuggono da persecuzioni nel proprio paese. Oltre ciò l'adesione del Belgio alla convenzione di Ginevra rappresentò, in un contesto di Guerra Fredda, un gesto politico di chiaro rifiuto delle politiche espresse dai paesi del Blocco Comunista. L'accoglienza dei richiedenti asilo non era però a carico dello stato belga, quando piuttosto in mano a organizzazioni caritative.

In quel periodo, dunque, i migranti ottennero immediatamente il diritto di soggiorno permanente, trovando facilmente lavoro e riuscendo ad imparare velocemente la lingua.

Seconda Fase

La seconda fase, che va **dalla chiusura dei confini nel 1974 alla metà degli anni '90**, è caratterizzata dalla **coesistenza di due logiche distinte**: da una parte, la chiusura nei confronti delle persone che desideravano trasferirsi in Belgio, dall'altra l'integrazione di coloro già presenti nel territorio.

Nel 1974, la crisi economica dovuta alla crisi petrolifera, indusse lo stato belga, così come altri stati europei, a dichiarare la fine ufficiale delle migrazioni. Introdusse una legge sul diritto di soggiorno. Ma il bisogno di integrare coloro che già risiedevano nel paese era molto forte. È proprio per questo motivo che lo Stato decise di prendere in carico l'accoglienza dei richiedenti asilo, così come di far passare una legge contro il razzismo e un'altra sull'ottenimento della nazionalità.

Il 1 Agosto 1974, una semplice decisione del Consiglio dei Ministri limita rigorosamente i nuovi accessi solo a quei migranti con qualifiche non presenti nel paese. Tra il 1974 e il 1984, sono stati emessi quasi 100.000 permessi di lavoro a stranieri. Più di 30.000 di questi permessi di lavoro sono stati concessi a nuovi stranieri che arrivavano direttamente da fuori e non a migranti già presenti nel territorio.

Tra il 1985 e il 1993, il numero di 100.000 permessi di lavoro a stranieri è stato nuovamente raggiunto, di cui 27.000 concessi a nuovi migranti, per lo più uomini. Questa tendenza sembra confermarsi ulteriormente.

Nel 1986 aprì il primo centro di accoglienza per richiedenti asilo. La chiusura dei centri, nel 1988, rappresenta l'anticamera del periodo di espulsioni di stranieri indesiderati. Ed è proprio su questa base che si sviluppa lo status di *immigrati senza documenti*, un nome che identifica quelle persone presenti nel territorio belga che non hanno il permesso di soggiorno.

Con l'accordo di Schengen (1985,1990) si viene a creare un confine esterno comune a tutti i membri degli stati aderenti all'Unione Europea, che fa sorgere la necessità di una politica comune tra gli stati aderenti per quel che riguarda i richiedenti asilo e gli immigrati. Proprio in quel periodo iniziano ad aumentare le richieste di asilo politico, in particolare a partire con il 1989, cioè l'anno della caduta del muro di Berlino.

In questa seconda fase, si viene a creare una netta distinzione tra "migranti buoni" e "migranti cattivi", legata alle politiche migratorie, dando inizio ad una differenziazione delle rappresentazioni sociali dei migranti, dettate dal loro status di straniero con documenti o senza documenti.

Terza fase

Nella terza fase, che a partire dal 1995 giunge ai giorni nostri, mantiene la logica della chiusura, accompagnata dalla restrizione dei diritti dei migranti e una crescente repressione nei loro confronti.

Durante i primi anni del nuovo millennio, le autorità belga, favorendo le persone appartenenti ai nuovi stati membri dell'Unione Europea, in particolare i polacchi, danno origine ad una nuova ondata di migrazioni di forze lavoro, andando ad aumentare il mercato del lavoro irregolare. Mentre durante il periodo tra il 1946 e il 1974, la forza lavoro si concentrava nel settore industriale, nella migrazione attuale i lavoratori si concentrano nel settore agrario, delle costruzioni, dei servizi (in particolare di pulizia), servizi domestici, ristorazione e nel settore alberghiero. Questo spostamento verso il terzo settore, spiega anche l'aumento del numero di donne nei flussi migratori.

La legge del 1984 subisce numerosi variani, fino a che il 1 Marzo 2000 non prende la sua veste definitiva, **permettendo agli stranieri legalmente residenti in Belgio di diventare cittadini belga attraverso una semplice dichiarazione, senza verificare "la volontà di integrazione" dei migranti.**

➤ **Panorama normativo attuale**

Il Belgio è uno stato federale con una struttura complessa: gli enti federali e quelli regionali (Regione e Municipalità) hanno le loro competenze separate. Di conseguenza, nei processi di accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo, sono presenti diversi livelli e diversi attori, ognuno dei quali ha un ruolo autonomo

rispetto agli altri. **La maggior parte delle decisioni e delle competenze viene, però, amministrata a livello federale.**

Il segretario di stato delle politiche migratorie, per i richiedenti asilo e per l'integrazione sociale è responsabile, a livello politico, dei permessi di ingresso, di soggiorno e per quel che riguarda l'allontanamento degli stranieri, così come per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

Le pubbliche amministrazioni coinvolte, includono:

- *Il Servizio Pubblico Federale per gli Affari Interni (inclusivo del Dipartimento per l'Immigrazione), responsabile degli accessi e degli allontanamenti di stranieri;*
- *Il Servizio Pubblico Federale di pianificazione dei servizi sociali di integrazione, responsabile per l'integrazione e l'accoglienza dei richiedenti asilo;*
- *Il Servizio Pubblico Federale di Giustizia, responsabile per il diritto alla cittadinanza;*
- *Il Servizio Pubblico Federale per l'impiego, il lavoro, il dialogo sociale e le Regioni, responsabile per le politiche del lavoro;*
- *A causa della diversità linguistica del Belgio, i temi del lavoro e dell'impiego sono regolati separatamente secondo le Regioni e le comunità linguistiche di appartenenza.*

La legge più rilevante è quella del 15 Dicembre 1980 che riguarda l'accesso, il soggiorno, la residenza e l'allontanamento di cittadini stranieri, modificata numerose volte. La legge si occupa anche delle procedure dei richiedenti asilo. L'accesso dei migranti al mercato del lavoro è regolato dalla legge 30 Aprile 1999 e la sua implementazione con decreto del 9 Giugno 1999.

Una serie di altre leggi, decreti reali e lettere circolari completano la legislazione. Il Consiglio per le controversie legali degli stranieri è una corte amministrativa responsabile per le decisioni relative alla concessione delle richieste di asilo e degli appelli contro le decisioni del Dipartimento per la Migrazione. Gli appelli contro la detenzione possono essere fatti presso il Tribunale di Prima Istanza e la Corte d'Appello.

➤ **Procedure e politiche**

La permanenza breve, cioè il permesso di soggiorno inferiore ai 3 mesi, richiede un passaporto valido e l'ottenimento di un visto turistico (alcune nazionalità sono esenti da questo obbligo).

Alcune persone hanno il **diritto di soggiorno** in Belgio, altri invece possono fare richiesta per un permesso di soggiorno permanente, soggetto al potere discrezionale dell'Ufficio degli Affari esteri.

Per **ottenere un permesso di soggiorno di durata superiore ai 3 mesi**, ogni cittadino straniero (non residente in un paese appartenente all'Unione Europea) che desidera stabilirsi in Belgio deve soddisfare le seguenti condizioni:

- **Possesso di un documento di identità o di viaggio** valido e riconosciuto dallo stato belga, che sia in corso di validità per un periodo superiore ai tre mesi successivi all'ingresso della persona in Belgio;
- **Di produrre una documentazione valida** che giustifichi la sua presenza in Belgio e un luogo di residenza, anche temporaneo (per esempio: prenotazione di un albergo o recapito verificabile in caso di permanenza presso un cittadino privato);
- **Avere delle misure di sostentamento adeguate**, sia per la durata della permanenza all'interno dello Stato, sia per pagare i mezzi di trasporto per uscire dal paese;
- Denaro contante, assegni o carte di credito accettate in Belgio, impegno iniziale, contratto di lavoro, estratto conto, iscrizione presso il registro di commercio, certificate di attività professionale, sono considerate prove certe della possibilità della persona di mantenersi in maniera autonoma per il periodo di permanenza nel paese

Per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo (RLD) in Belgio: tranne in caso di rischio per l'ordine pubblico o di sicurezza nazionale, lo status di soggiornante di lungo periodo (RLD) viene concesso a cittadini di paesi terzi (con l'eccezione di stranieri cui il Belgio ha riconosciuto lo status di rifugiato o ha concesso la protezione sussidiaria), che soddisfano le seguenti condizioni:

- Essere autorizzati o avere il permesso di soggiorno in Belgio su base illimitata (Unlimited Wax, CIE, Card B o Card C);
- Risiedere legalmente in Belgio senza interruzione per un periodo di almeno 5 anni prima della richiesta per ottenere il permesso di soggiorno permanente;
- Avere mezzi di sussistenza regolari e stabili per se stessi e per i membri della propria famiglia, così da non diventare un peso per le casse dello stato (si riferiscono alla quantità di reddito);
- Possedere un'assicurazione sanitaria che copra i rischi in Belgio (iscrizione alla mutua o presso un'assicurazione privata)
- Presentare un passaporto nazionale se l'identità non è stata verificata in una procedura precedente

➤ **Sistema europeo comune di asilo**

Il 2015 è stato caratterizzato da un significativo aumento del numero di richieste di asilo in Belgio. In questo contesto, le autorità belghe hanno aumentato la capacità di accoglienza. In meno di 6 mesi, la capacità di accoglienza è raddoppiata a 33.500 posti di accoglienza (a fine 2015). Inoltre, l'Agenzia di ricezione (Fedasil) ha adottato una serie di misure per aumentare l'efficienza e ottimizzare l'uso degli spazi nella rete di accoglienza. Viene anche aumentato il personale delle autorità in materia di asilo e dell'Ufficio Immigrazione.

Sono state, inoltre, adottate diverse misure per garantire una procedura di asilo più rapida ed efficiente. Inoltre, al fine di ridurre la pressione sul sistema di ricezione, l'Ufficio immigrazione ha deciso di limitare a

partire da agosto 2015 il numero di richieste di asilo presentate quotidianamente. La priorità è stata data alle famiglie e ai richiedenti asilo vulnerabili. Quelli in attesa della possibilità di mandare la loro applicazione sono stati pre-registrati e riorientati verso strutture “pre-ricezione” di emergenza. Il Belgio ha aumentato i suoi sforzi nel campo del reinsediamento. Nel solo 2015, 276 rifugiati sono stati reinsediati in Belgio.

Duecentottantuno siriani sono arrivati in Belgio con un visto umanitario. Alla fine del 2015, il Belgio ha iniziato con reinsediamento dei richiedenti asilo in Italia.

Il recepimento della direttiva 2013/32/UE e la direttiva 2013/33/UE resta in sospeso, mentre alcuni articoli della direttiva sulla qualifica di asilo 2011/95/UE sono state recepite. Modifiche alla legge sull'immigrazione entrano in vigore nel settembre 2015, andando ad estendere alcune delle competenze del Commissario generale per i rifugiati e degli apolidi (CGRS) a causa delle minacce per la società e la sicurezza nazionale.

Il CGRS è l'organizzazione responsabile della valutazione delle domande di asilo e ora può anche rifiutare o revocare lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria se il richiedente rappresenta una grave minaccia per la sicurezza nazionale o è stato condannato per un reato grave. Nel dicembre 2015, è entrato in vigore un regio decreto che riduce il periodo di attesa per l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo: i richiedenti asilo possono richiedere un permesso di lavoro, anche se non hanno ancora ricevuto una decisione di prima istanza, entro quattro mesi dopo la loro domanda di asilo (invece di sei mesi).

Inoltre, è stato deciso di non concedere automaticamente ai rifugiati il permesso di soggiorno permanente, ma un permesso temporaneo di cinque anni. Il permesso permanente sarà concesso dopo cinque anni se la situazione rimane invariata.

FRANCIA

➤ **Introduzione**

Con riferimento alla politica nazionale che regola l'immigrazione in Francia, si può osservare come sia stato implementato un passaggio da una fase piuttosto "liberale" ad un altro più restrittiva. Queste tendenze sono ben rintracciabili nella legge n.93-1027 del 24 agosto 1993 e la legge 93-1417 del 30 dicembre del 1993, nota anche come "**Lois Pasqua**", che è intervenuta a regolare vari aspetti dell'immigrazione, mettendo anche parzialmente in discussione la principio dello *jus soli*. In particolare, è diventato più difficile ottenere il "Certificat d'hébergement" (certificato di alloggio) che, inizialmente previsto come garanzia di un alloggio adeguato per gli immigrati che sono venuti in Francia, ha assunto sempre più una funzione di controllo sociale.

Nonostante le reazioni di numerose associazioni di immigrati, dell'opinione pubblica del movimento "sans-papiers", la Legge n.97-396 del 24 aprile 1997 ("Legge Debré") sembra rafforzare l'approccio repressivo verso l'immigrazione, aumentando la loro situazione precaria.

Nel giugno 1997, è stata lanciata un'operazione di regolarizzazione ad ampio spettro, in vigore fino al 20 aprile 1998, con circa 150.000 applicazioni di cui 77.800 sono state accettate.

La **Legge N.98-349 dell'11 maggio 1998**, (chiamato anche Chevènement Act) ha ulteriormente attenuato le norme che disciplinano l'ammissione e il soggiorno degli stranieri in Francia, apportando diversi cambiamenti, come ad esempio la cancellazione del certificato di alloggio, l'allargamento della possibilità di accesso alla carta di residenza e facilitando, inoltre, l'immigrazione qualificata.

I due decenni dopo il 1980 mostrano una tendenza generale verso una legislazione più severa nei confronti degli stranieri. Nel 2004, l'ordinanza 2 novembre 1945 è stata sostituita dal Codice in materia di ingresso, di residenza e di asilo in Francia, che è un testo più chiaramente codificato nel "*Codice de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*" CESEDA (Art. 92 Loi 1119/2003). Recentemente è entrata in vigore la **legge n ° 2003-1119 del 26 novembre 2003** (Legge Sarkozy). La legge introduce una regolamentazione più severa per quel che riguarda l'accesso nel territorio francese e rafforza la lotta contro l'immigrazione clandestina attraverso una serie di misure restrittive.

Nel 2006 viene adottata una legge più ambiziosa, **la legge del 24 Luglio 2006 in materia di immigrazione e di integrazione**. Il suo obiettivo era di ri-aprire i confini solo per quel che riguarda il lavoro subordinato, partendo dunque da una distinzione concettuale tra immigrazione scelta e non-scelta. In altre parole, il suo obiettivo è quello di favorire i flussi di immigrazione che vanno a beneficio dell'economia francese e limitare altri tipi di immigrazione, come il ricongiungimento familiare.

Dopo le elezioni presidenziali del 6 maggio 2007, è stato creato il Ministero dell'Immigrazione, dell'integrazione, dell'identità nazionale e del co-sviluppo allo scopo di supervisionare tutti i servizi amministrativi responsabili delle politiche di immigrazione. Gli obiettivi del nuovo ministero sono organizzati intorno a sei priorità:

- la predisposizione di quote di immigrazione annuali per quanto riguarda i diversi tipi di immigrazione al fine di raggiungere l'obiettivo del 50 per cento di migrazione economica in flussi di immigrazione;
- il controllo dei ricongiungimenti familiari;
- lo sviluppo di misure di integrazione più efficaci e vincolanti;
- la semplificazione delle procedure amministrative;
- lotta contro la migrazione irregolare;
- lo sviluppo di una politica di co-sviluppo più dinamico (Lettera di incarico del 2007).

L'attuazione del presente programma sarebbe dovuto essere eseguito in origine attraverso l'applicazione della legge 2006 Immigrazione e Integrazione. Per quanto riguarda le misure più severe da adottare, in settori quali il ricongiungimento familiare e l'integrazione, il 20 novembre 2007 (Immigration Law 2007) è stata adottata una nuova legge in materia di controllo di immigrazione, integrazione e asilo, che può essere visto come una continuazione della legge sull'immigrazione e l'integrazione del 2006.

➤ ***Panorama normativo attuale***

Le principali riforme legislative sono state attuate nel 2011. La legge del 16 giugno 2011 su immigrazione, integrazione e cittadinanza ha adeguato la legislazione francese alle direttive europee e alle nuove sfide da affrontare nel contesto della politica di immigrazione, compresi i nuovi strumenti per promuovere la migrazione economica, la lotta contro l'immigrazione irregolare e il rafforzamento di politiche di integrazione e l'accesso alla cittadinanza. Maggiore attenzione è stata ulteriormente posta sulla lotta contro l'immigrazione irregolare, riformando le procedure per la rimozione degli immigrati irregolari. Oltre queste, nel 2011 sono state introdotte ulteriori misure legislative volte a migliorare la gestione delle domande di asilo e il funzionamento del CNDA.

Nonostante la sua complessità, il sistema legale francese è organizzato intorno a due principali tipi di permesso di soggiorno:

1. un permesso di soggiorno temporaneo che è, in linea di principio, concesso per un massimo di un anno e identifica lo straniero secondo la sua situazione specifica;
2. un permesso di soggiorno che viene concessa per un periodo di dieci anni, con diritto di rinnovo.

È attraverso questa distinzione che sono gestiti i diversi flussi migratori verso la Francia (per esempio, i membri della famiglia, lavoratori e studenti). Inoltre, il controllo di ingresso per gli stranieri è strettamente

integrato con la politica di immigrazione, dato che, in linea di principio, l'immigrazione in Francia dipende dalla concessione di un visto a lungo termine.

➤ **Procedure e politiche**

Per l'ingresso, tutti i cittadini stranieri devono, come richiesto, fornire documenti e visti, certificati di alloggio (per visite private), documenti relativi allo scopo dell'ingresso e le condizioni di soggiorno e di ritorno, e la documentazione necessaria per lo svolgimento di un lavoro.

I **permessi di breve durata** sono rilasciati nel quadro delle norme comuni. I visti di circolazione sono validi per diversi anni, ma **con un limite di 90 giorni in un periodo di sei mesi**. I permessi di soggiorno di lunga durata sono rilasciati principalmente per motivi di studio, per il ricongiungimento familiare e per lavoro. **Un permesso di lunga durata equivalente ad un permesso di soggiorno (VLS-TS) è stato introdotto nel giugno 2009.**

Le domande di protezione internazionale vengono dirette ai rappresentanti degli Stati (Prefetti), e il richiedente riceve un permesso di soggiorno temporaneo. Se un richiedente non ha i documenti per entrare, la divisione di asilo alla frontiera di OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides, istituita dal 1952) può effettuare interviste al confine per decidere se sussistono le basi per una richiesta di asilo.

Per stabilirsi, è necessario un permesso di soggiorno. In generale, i permessi di soggiorno temporanei sono validi per un massimo di un anno e sono rinnovabili. Possono essere rilasciati per: persone che vivono grazie proprie risorse e non cercano lavoro; lavoratori; ragioni private e familiari (rilasciati a persone che hanno ottenuto la protezione sussidiaria); studio; ricerca scientifica; attività artistiche e culturali.

Inoltre vengono rilasciati permessi per: "competenze e talenti", "dipendenti incaricati" e "Carta blu europea", validi per tre anni; permessi di soggiorno, validi per dieci anni (rilasciati a rifugiati riconosciuti); permessi di soggiorno per cittadini algerini; permessi per pensionati, valido per dieci anni; e permessi dell'UE e del SEE.

La politica di integrazione per tutti i cittadini stranieri legalmente residenti in Francia tiene conto di diversi aspetti economici, sociali e culturali. La caratteristica più importante è il contratto di accoglienza e di integrazione, e vengono attuate diverse iniziative per l'occupazione.

La cittadinanza può essere acquisita automaticamente (per nascita se almeno uno dei genitori è cittadino francese o per ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri che può acquisire automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, a quella data, ha la propria residenza in Francia o vi ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno 5 anni, dall'età di 11 anni in poi), **con dichiarazione** (attraverso il matrimonio si può richiedere la cittadinanza dopo 4 anni di comprovata convivenza) e **per naturalizzazione, mediante decreto dell'autorità**

pubblica (concessa dopo un minimo di cinque anni di comprovata residenza nel territorio francese, ridotta a due anni in alcuni casi). Sia l'acquisizione mediante dichiarazione (matrimonio) che quella mediante decreto (naturalizzazione) richiedono, in forme diverse, una conoscenza sufficiente della lingua francese da parte dell'interessato.

In linea di principio, gli stranieri che desiderano avere un'occupazione salariata devono essere in possesso di un permesso di lavoro, rilasciato dalla Direzioni regionale per le Imprese, il consumo, il lavoro e l'occupazione (DIRECCTE) e un certificato medico rilasciato dal OFII. Le varie categorie di autorizzazione al lavoro includono permessi di soggiorno con permesso di lavoro (carta di soggiorno permanente o permesso di soggiorno temporaneo) o autorizzazioni di lavoro provvisori (APT), che sono validi per un periodo massimo di 12 mesi. Al fine di rispondere alle esigenze di reclutamento in alcuni settori economici, è stato istituito nel mese di agosto 2011 un elenco di quattordici occupazioni in cui c'è carenza di lavoratori esperti, aperti a cittadini di paesi terzi.

I richiedenti asilo non sono autorizzati a lavorare. Tuttavia, se la decisione non è stata raggiunta in un anno, possono richiedere un permesso di lavoro. Diverse misure amministrative e giuridiche stabiliscono le condizioni per il ritorno, e la polizia può effettuare espulsioni (accompagnate). Ci sono una serie di misure di incentivi finanziari per facilitare il rimpatrio volontario. Per chi non si qualifica per il ritorno volontario assistito, può optare per un rimpatrio assistito umanitario.

➤ ***Il Sistema europeo comune di asilo***

Il 29 luglio 2015, la Francia ha approvato la legge N. 925, che ha recepito nella legislazione nazionale la direttiva Procedure (2013/32/UE) e la direttiva Accoglienza (2013/33/UE). Lo scopo della nuova legge è stato quello di rafforzare i diritti dei richiedenti asilo, per migliorare l'efficacia e l'efficienza della procedura di asilo e per guidare l'alloggiamento dei richiedenti asilo in tutto il paese. In particolare, la nuova legge:

- *introduce nella legislazione francese la cosiddetta 'procedura di frontiera', per cui i cittadini non-ammissione dei paesi terzi sarebbero stati informati del loro diritto di chiedere asilo alla frontiera;*
- *permette ai richiedenti asilo di chiedere la presenza di un consulente quando compaiono dinanzi all'Ufficio Francese per la Protezione dei Rifugiati e degli Apolidi (OFPRA) per la raccolta delle storie di vita e per richiedere assistenza legale dinanzi al Giudice Nazionale per l'Asilo (CNDA) durante gli appelli a prescindere dal tipo (normale o accelerato) della procedura;*
- *sostituisce la 'procedura di priorità' con la 'procedura accelerata' per cui la decisione di prima istanza deve essere fatta in 15 giorni, con l'obiettivo di conciliare il diritto ad un processo di applicazione equa e la necessità di elaborare rapidamente le richieste che sembravano manifestamente infondate;*
- *introduce la valutazione di esigenze particolari per le persone vulnerabili che devono essere effettuate utilizzando un questionario presso gli uffici unici;*

- *consente ai richiedenti asilo di accedere al mercato del lavoro 9 mesi dopo la presentazione della domanda, se la decisione non è stata ancora presa per motivi che non sono a carico del richiedente asilo;*
- *rivede il regime applicabile ai richiedenti asilo in stato di detenzione, cercando di perseguire la necessità di far rispettare le rimozioni e il rispetto del diritto di asilo;*
- *modifica la prima istanza di procedura decisionale, ampliando le garanzie per coloro che fanno richiesta di protezione internazionale, per esempio i candidati possono esprimere preferenze sul sesso del intervistatore e dell'interprete, sulla lingua in cui si svolge il colloquio e sulla possibilità per il richiedente di essere accompagnato da un avvocato o da un rappresentante volontaria.*

Dall'autunno 2014, la Francia ha dovuto confrontarsi con un aumentato dei flussi di migranti a Calais, da dove cercano di raggiungere il Regno Unito. Per far fronte a questo fenomeno, nel 2015 sono stati creati 161 nuovi centri di accoglienza e di orientamento nella città, con l'obiettivo di incoraggiare i migranti a riconsiderare i loro piani di migrazione e di chiedere asilo in Francia. Perseguendo lo stesso obiettivo, da ottobre 2015, i funzionari del OFPRA organizzano sessioni informative settimanali sulla procedura di asilo e alloggio. Nel complesso, nel 2015, circa 2.000 persone hanno deciso di chiedere asilo a Calais.

In materia di visti umanitari, il 9 luglio 2015, il Consiglio di Stato (sentenza N. 391.392) ha annullato la sentenza di un tribunale amministrativo che imponeva al governo di riesaminare le richieste di visto presentate da tre cittadini siriani residenti in Libano che facevano richiesta di venire in Francia per chiedere asilo. Il Consiglio di Stato ha stabilito che il diritto di chiedere asilo in Francia non estende alcun diritto al di fuori della Francia.

Sulla solidarietà internazionale, nell'ambito del meccanismo di trasferimento concordato a livello UE, la Francia ha accettato di accogliere 30.700 richiedenti asilo in due anni (Circolare del 9 novembre 2015). I primi 19 richiedenti asilo giunti in Francia erano cittadini eritrei provenienti dall'Italia, rilocati nella regione della Loira Atlantica nel novembre 2015. Solo nel 2015 grazie a questi accordi, la Francia ha accolto più di 640 cittadini siriani e palestinesi provenienti dal Libano. Il 20 Luglio 2015, la Francia ha accettato di reinsediare 2.375 persone sotto il Programma UE di reinsediamento. Inoltre, 1.100 e 1.800 visti umanitari sono stati rilasciati rispettivamente a cittadini siriani e iracheni.

GERMANIA

➤ **Introduzione**

Nel 1955, dieci anni dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, il **tasso di disoccupazione nella Repubblica Federale tedesca era al 5,1 per cento**. In questo contesto vi erano tuttavia delle importanti differenze regionali: nel Baden-Wuerttemberg il tasso era del 2,2 per cento, mentre nella Nordrhein-Westfalen era del 2,9 per cento, e nello Schleswig-Holstein dell'11,1 per cento. Nel Settembre del 1955, la disoccupazione tra la popolazione maschile era solo dell'1,8 per cento. Nelle decadi successive questa importante riduzione del lavoro è stata affrontata attraverso la firma di trattati per l'assunzione di lavoratori provenienti dall'Italia, dalla Turchia, dal Portogallo e dalla Jugoslavia. Di conseguenza, la proporzione di stranieri nel totale dei lavoratori è salita dallo 0,8 per cento (166 000 persone) al 4,9 per cento (1 014 000 persone) nel periodo che va dal 1959 al 1968 (Herbert 2001). Nel 1972, 2,5 milioni di lavoratori stranieri vivevano nel territorio federale (Bade 1983). Allo stesso tempo, l'immigrazione irregolare dalla Repubblica Democratica tedesca proseguì fino alla costruzione del muro di Berlino nell'agosto del 1961. Ci si sarebbe aspettati che i lavoratori "ospiti" (*gastarbeiter*) sarebbero rimasti in Germania solo temporaneamente e che sarebbero tornati nei loro paesi di origine nell'immediato. Questo era ciò che si aspettavano tanto i lavoratori stranieri quanto i politici tedeschi.

La legge sugli stranieri del 1965 (e l'ordine esecutivo scaturito per il suo adempimento) fu emanata per regolamentare l'accesso al territorio federale. L'ordinanza sulla carta verde, che era stata emanata separatamente e divenne effettiva nel 1971, regolava l'accesso al mercato del lavoro per i lavoratori immigrati regolarmente presenti. Inoltre, furono adottati altri accordi secondo la legislazione internazionale, incluse clausole di gratitudine e clausole per i trattamenti di favore.

La legge sugli stranieri del 1990 fu una risposta alle criticità di lungo corso derivate dalla legge sugli stranieri del 1965, al fine di affrontare l'incertezza causata dalla precedente legislazione. Di conseguenza, non vi era più un solo tipo di "permesso di soggiorno"; il generico permesso di soggiorno fu diviso in:

- Il "Permesso di soggiorno non temporaneo", che veniva assegnato agli stranieri che erano immigrati nel territorio federale permanentemente;
- Il "Permesso temporaneo", che era garantito per i fini di una permanenza temporanea.

La nuova legge ebbe il vantaggio per cui, per la prima volta, uno straniero poteva intendere se avrebbe avuto delle possibilità in termini di un diritto di soggiorno duraturo. Tuttavia, la misura dei provvedimenti crebbe cinque volte tanto, derivando in un processo decisamente più complesso. Ad esempio, la transizione da un permesso temporaneo rilasciato a studenti, ad un permesso per permanenza stabile risultò essere troppo difficile da mettere in atto.

La legge sulla Residenza fu promulgata nel 2005 con la promessa della semplificazione. Oggi è in uso il termine generico di titolo di soggiorno, un permesso di insediamento e solo un tipo di permesso di soggiorno. Tuttavia, l'ultimo si divide a sua volta in 35 tipi differenti, al posto delle due forme precedentemente previste con la Legge sugli Stranieri del 1990. In seguito ad un'udienza di esperti nel **maggio 2007** (Commissione Europea 16(4)209), il Bundestag emana la **Legge per la Trasposizione delle Direttive rilevanti europee sul Soggiorno e l'Asilo**, modificando i prerequisiti per l'immigrazione nel territorio federale. In totale, 11 direttive europee sono state completamente o in parte trasposte nella legge nazionale, come anche alcuni cambiamenti fatti a varie leggi preesistenti. **La legge è entrata in vigore il 28 agosto 2007.**

➤ **Il panorama normativo attuale**

Sia la legge tedesca sull'asilo e sui rifugiati, che quella sull'immigrazione e il soggiorno sono governate a **livello federale** sotto **una giurisdizione specifica** o concorrente. La legislazione di base nel campo è la **Legge sull'Immigrazione**. La Legge sul Soggiorno, come parte della Legge sull'Immigrazione, prevede la regolamentazione giuridica per l'ingresso, il soggiorno e l'occupazione di cittadini di paesi terzi (non UE).

Le procedure d'asilo e il riconoscimento dei rifugiati segue standard costituzionali e gli ordinamenti previsti dalla Legge sulla procedura d'Asilo. Oltre il livello delle leggi federali, a livello federale e statale prevalgono diverse disposizioni di tipo giuridico ed amministrativo. Al livello degli stati federali, la formazione, la ricerca e l'organizzazione di forze di polizia fanno parte delle politiche più rilevanti nel campo delle migrazioni.

La riforma più rilevante negli ultimi anni può essere individuata nell'introduzione della **Legge sull'Immigrazione del 2004/2005**, che sostituisce la precedente legge del 1990. Sono state ivi incorporate importanti direttive europee, incluso il Regolamento di Dublino II, la Direttiva sulla Qualifica dei rifugiati, la Direttiva sui Ricercatori provenienti da paesi extra-UE e la Direttiva sulla "Carta Blu".

Un certo numero di azioni sono state intraprese nell'area dei visti e nella gestione delle frontiere, al fine di incentivare la sicurezza e contrastare gli ingressi irregolari. Questo comporta una collaborazione stretta tra le autorità a diversi livelli. È stato quindi introdotto un sistema ad "una fermata" (*one-stop system*), rendendo di fatto gli Uffici territoriali per gli Stranieri responsabili per tutte le decisioni sul soggiorno e sull'occupazione.

Gli sforzi per incentivare la nascita di pratiche routinarie relative alla relativamente nuova Legge sull'Immigrazione includono:

- La pratica di molteplici rinnovi temporanei di congedo straordinario per rimanere è stata sostituita da una disposizione di emergenza che consente l'emissione di permessi di soggiorno qualora vengano soddisfatte una serie di condizioni.

- Tutti gli Stati federali hanno creato organi consultivi che si occupano di casi in cui la cessazione forzata di soggiorno comporterebbe un gravissimo disagio.
- È stato introdotto un esame per la naturalizzazione.
- Sono state rese più chiare le condizioni e le pratiche di ingresso e di allontanamento.

➤ **Procedure e politiche**

Prima di entrare, i cittadini di paesi terzi in generale devono richiedere un visto presso la competente rappresentanza diplomatica tedesca.

All'ingresso, le Autorità territoriali per gli Stranieri sono generalmente gli organi amministrativi competenti per tutti le misure e le regolamentazioni relative al soggiorno e al rilascio/controllo dei passaporti. Tuttavia, un richiedente asilo che ricorra all'Agencia di Frontiera, e che sia titolato ad entrare, viene trasferito al Centro di prima accoglienza più vicino, dove il BAMF (Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati) si incarica dell'elaborazione della richiesta di asilo. Le domande di asilo devono normalmente essere effettuate in prima persona presso l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati.

I requisiti per un titolo di soggiorno includono: essere in possesso di un mezzo sicuro di sussistenza; identità e nazionalità certe; nessun motivo di espulsione; non avere pendenze con lo Stato o rappresentare un pericolo per gli interessi dello Stato; essere in possesso di un passaporto valido o di un documento di viaggio. Un permesso di soggiorno è garantito per uno scopo specifico e un periodo limitato di tempo. I permessi di soggiorno vengono rilasciati per i seguenti motivi: lavoro, ricongiungimento familiare, studio, impiego autonomo e motivi umanitari. Al contrario del permesso di soggiorno, che è solo temporaneo, il permesso di insediamento/domicilio è permanente.

Ogni straniero che faccia appello al diritto fondamentale di asilo, deve essere sottoposto alla procedura di riconoscimento delineato e fissato nella procedura di **Legge sull'Asilo** con colloqui individuali come fulcro delle procedure di asilo. Le persone riconosciute come titolate al diritto di asilo ottengono un permesso di soggiorno (lo status di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra, autorizza il rilascio di un permesso di soggiorno). Le decisioni negative possono essere impugnate dinanzi la Corte amministrativa.

Per alcuni tipi di permesso di soggiorno sono previsti dei **corsi obbligatori di integrazione**, per altri invece è facoltativo. In linea di massima, i cittadini di paesi terzi nati altrove, possono ottenere la cittadinanza tedesca attraverso la naturalizzazione. Questo necessita, tra le altre cose, la residenza in Germania per almeno otto anni, dimostrare le proprie capacità di sussistenza e nessun tipo di precedenti penali.

Mentre **l'accesso al mercato del lavoro richiede in genere un permesso di soggiorno**, è anche possibile che uno speciale visto nazionale possa autorizzare l'impiego per motivi legali o per autorizzazioni speciali. L'Autorità territoriale per gli Stranieri è responsabile per il rilascio dei permessi di soggiorno, inclusi quelli

per lavoro (che prevede l'inclusione dell'Ufficio Federale per l'Impiego). Per ottenere l'autorizzazione all'impiego, è necessario comprovare che questo non comporti conseguenze negative sul mercato del lavoro, che non vi siano tedeschi in condizioni eguali di possibilità lavorative, e che le condizioni di lavoro non siano inferiori comparate a quelle dei lavoratori di nazionalità tedesca. Vi sono alcuni regolamenti speciali, ad esempio per i lavoratori stagionali e per i lavoratori con alta formazione. I richiedenti asilo possono ottenere un permesso di lavoro dopo un anno, se l'Ufficio Federale per l'Impiego ha escluso conseguenze negative per la situazione occupazionale dei cittadini tedeschi, cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi con accesso illimitato al mercato del lavoro. Durante i primi tre anni della loro permanenza, persone che hanno ottenuto la protezione sussidiaria possono ottenere solo tali permessi di lavoro "subordinato". I rifugiati riconosciuti possono invece ottenere permessi di lavoro senza restrizioni e senza limiti.

Vi sono diverse motivazioni per **la cessazione del diritto di soggiorno**, tra cui la scadenza di validità del titolo di soggiorno o la sua revoca, o la presenza di reati. In questi casi, il cittadino di paesi terzi potrebbe essere allontanato con la forza, ed in alcuni casi viene applicata la detenzione. Gli organismi responsabili principali sono le Autorità territoriali per gli stranieri. La priorità, però, è data al rimpatrio volontario, che può essere facilitato finanziariamente attraverso programmi di rimpatrio volontario assistito.

➤ **Sistema europeo comune di Asilo**

In termini di cambiamenti legislativi e politici, **non vi sono sviluppi da segnalare nel 2015**. In particolare il diritto tedesco è conforme ai requisiti stabiliti dalle direttive 2013/32 / UE (procedure di Asilo) e 2013/33 / UE (condizioni di Accoglienza). **Non c'era quindi alcun bisogno di ulteriori misure legislative.**

Per quanto riguarda le **attività di reinsediamento**, la Germania nel 2015 ha fornito 500 posti. In totale 21 persone sono state trasferite in Germania dall'Italia (11) e dalla Grecia (10), da settembre al 31.12.2015, rispettando le direttive di spostamento. Era disponibile un totale di 179 posti per il processo di reinsediamento dal Sudan e sono state infine ammesse 180 persone, dato che un bambino è nato prima che la madre lasciasse il Sudan. Per il processo di reinsediamento dall'Egitto erano disponibili 300 posti, e sono state infine ammesse 301 persone, dato che un bambino è nato prima che la madre lasciasse l'Egitto.

È stato inoltre annunciato che a partire dal 2016/2017 **la Germania riceverà fino a 1.600 persone come parte del suo programma di reinsediamento**. I programmi per le persone in cerca di protezione umanitaria provenienti dalla Siria e loro familiari, per i quali erano disponibili un totale di 20.000 posti stabiliti a partire dal 2013 secondo tre programmi di ammissione, sono stati completati nel 2015. Tutte le promesse di ammissione sono state rispettate e sono stati rilasciati i visti, e quasi tutte le persone interessate dalle misure (provenienti soprattutto da Siria, Libano, Giordania e Turchia) sono già entrate in Germania nel

2015. Inoltre, i parenti dei cittadini siriani sono stati ammessi nell'ambito dei programmi dei Länder federali (10.000 visti sono stati rilasciati nel 2015).

I programmi dei Länder federali non applicano quote fisse. In taluni Länder federali è previsto che i programmi di ammissione proseguano per il 2016. È stata annunciata anche la recezione della raccomandazione della Commissione europea per l'ammissione di quote sostanziali dalla Turchia.

ITALIA

➤ **Introduzione**

L'Italia ha iniziato a cercare di regolarizzare il fenomeno migratorio solo recentemente, rispetto ad altri paesi europei tradizionalmente più esposti a lavoratori stranieri provenienti da paesi terzi. L'approccio usato sin dagli anni '90 era sostanzialmente basato su espedienti amministrativi, e i flussi migratori sono regolati da circolari ministeriali, usate per coprire l'assenza normativa nella giurisdizione generale datata al 1931, quando il regime fascista emanò la "Legge sulla Sicurezza Pubblica".

Il primo atto politico, è stato introdotto nel 1986 (**legge 943/1986 "standard di trattamento dei lavoratori migranti extracomunitari e contrasto all'immigrazione clandestina"**), ispirata alla Convenzione Internazionale sul Lavoro. L'approccio generale era basato sulla situazione lavorativa, e gli immigrati irregolari erano del tutto esclusi da qualsiasi tipo di assistenza legale e protezione sociale. Non rappresentava infatti ancora un vero e proprio tentativo di pianificare i flussi di ingresso, ma solo l'introduzione di criteri adatti a giustificare il sistema delle sanatorie, un modo per regolarizzare le presenze una volta che fosse stata stabilita la carenza di forze lavorative nazionali in alcuni settori specifici. Grazie alla sanatoria del 1986, circa 105.000 immigrati furono regolarizzati, la maggior parte dei quali erano disoccupati.

La legge 39/1990 (la Legge Martelli, con riferimento al vice-presidente del Consiglio che la presentò) segna un importante passo avanti verso la regolarizzazione anche di coloro che erano disoccupati, ma registrati all'ufficio del lavoro. La legge 39/1990, ha introdotto molti elementi importanti, ancora adottati nel corso delle ulteriori esperienze normative:

- "Quota di immigrazione", che determina l'importo massimo di ingressi legali all'anno;
- "Sistema di chiamata nominale" o l'incontro tra domanda e offerta direttamente verso il paese di origine;
- Il datore di lavoro è responsabile del processo di regolarizzazione del lavoratore immigrato.

Nel 1998 è stata introdotta la legge 40/1998 (la cosiddetta legge Turco-Napolitano). Questa legge, nonché l'ulteriore modifica introdotta dal "Testo Unico in materia di Immigrazione", può essere considerato una legge organica in quanto introduce elementi permanenti relativi ai permessi di soggiorno e definisce misure al fine di perseguire l'integrazione. Il sistema di integrazione può essere considerato come "indiretto" perché la legge ha delegato alle Regioni, agli enti locali e agli attori del terzo settore, un ruolo cruciale al fine di definire le politiche migratorie da adottare. **Il sistema di protezione internazionale non è stata inclusa nella legge 40.**

La legge Turco-Napolitano resta in vigore fino al 10 settembre 2002, quando il governo Berlusconi ha introdotto **la legge 189/2002 nota anche come legge Bossi-Fini** in riferimento ai due leader dei partiti di destra.

L'elemento innovativo significativo è stato l'introduzione del "**contratto di soggiorno**" che concepisce la possibilità di residenza in Italia, come secondaria alla condizione occupazionale. Questa legge è stata fortemente sostenuta dallo slogan "immigrazione zero", ma in realtà si configura come un'"Immigrazione con zero diritti" grazie alla istituzionalizzazione del legame tra contratto di lavoro e la residenza in Italia e il meccanismo istituzionale risultante che produce illegalità.

L'importanza di questo rigido legame può essere compresa se confrontata con due distinti fattori: i molti cambiamenti importanti che operano nella **nuova riforma del lavoro** (L30 / 2003), con l'istituzionalizzazione di almeno 30 diverse forme di lavoro precario, e il contesto economico generale di crisi dell'Italia (nonché dell'Europa nel complesso). Questi elementi trasformano ancora di più i fenomeni migratori come una questione di ordine pubblico, e gli immigrati sono diventati il bersaglio principale a cui, il nuovo "**pacchetto sicurezza**" (legge n. 94 del mese di luglio, 15, 2009), si riferisce.

Il "pacchetto sicurezza" è il discendente diretto della legge approvata nel 1931, in quanto rafforza la divisione tra la popolazione di origine immigrata e quella indigena, così come sottolinea la criminalizzazione dei cittadini dei paesi terzi i solo perché sono migranti (con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina).

➤ **Il panorama normativo attuale**

La legge centrale che regola le politiche di asilo e migrazione è il **Testo Unico sull'immigrazione** (D.Lgs. 286/1998), che è stato parzialmente modificato nel 2002, e in diverse altre volte per l'attuazione delle direttive UE. Un'altra legge importante è il cosiddetto "**pacchetto sicurezza**" (legge n. 94 del mese di luglio, 15, 2009), che comprende anche le questioni relative alla migrazione.

In Europa, la legge diventa una fonte di ispirazione per diversi Stati in molti aspetti importanti:

- **Il Permesso di soggiorno per motivi di lavoro** (collegamento tra il contratto di lavoro e il permesso di soggiorno degli immigrati). Possono entrare in Italia solo coloro che sono già in possesso di un contratto di lavoro, che consenta il mantenimento economico. Dopo l'ingresso, il permesso di soggiorno deve essere richiesto entro otto giorni. Il permesso ha una durata fino a due anni per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, fino a un anno negli altri casi. La legge prevede un permesso di soggiorno per un anno per gli immigrati che perdono il lavoro e ha aumentato il numero di anni (da cinque a sei) richiesto per ottenere un permesso di soggiorno permanente (il requisito è stato poi riportato a cinque anni per l'adeguamento di una direttiva europea).

- Maggiore severità riguardo le espulsioni (sempre svolte dalle forze di polizia, con accompagnamenti al confine) e l'asilo politico.
- In caso di **perdita del lavoro** (anche per dimissioni), il lavoratore straniero con un permesso di soggiorno valido può registrarsi come disoccupato solo per il tempo rimanente determinato dal permesso, dopo il quale, in assenza di un nuovo contratto, è costretto a lasciare Paese.
- È aumentato (da 5 a 6 anni), il tempo di residenza necessario per applicare per **la carta di soggiorno permanente**. Questo termine è stato successivamente riportato a cinque anni, nel rispetto delle direttive comunitarie.
- La legge introduce il principio della priorità nazionale e Comunitaria che costringe il centro per l'impiego di verificare la disponibilità di lavoratori italiani o comunitari, prima di prendere uno straniero extracomunitario, oltre a rispettare le condizioni della "necessità economica".
- Gli stranieri che vogliono soggiornare in Italia per più di tre mesi, devono richiedere un permesso di soggiorno, che può essere rilasciato per motivi di adozione, asilo politico, lavoro autonomo, lavoro, lavoro subordinato stagionale, specifiche ed autorizzate missioni, affari religiosi, protezione umanitaria, residenza elettiva, ricerca scientifica, apolidia, studio.
- Il cittadino straniero che teme la persecuzione nel paese di cui ha la cittadinanza, o la cui vita è minacciata dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto, può chiedere **asilo o protezione in Italia**.
- **Impronte digitali e protezioni restrizioni**, così come il reato di immigrazione clandestina.

➤ **Attori ed Istituzioni coinvolti**

Il **Comitato di Sorveglianza e di Coordinamento** per le normative in materia di migrazione, composto dai ministri competenti, coordina la politica di immigrazione a livello ministeriale supportata da un **Gruppo di lavoro tecnico inter-istituzionale** composto da rappresentanti legali dei ministeri competenti e di esperti designati dalla Conferenza unificata (Stato-città ed enti locali) che conduce l'analisi e la valutazione dei problemi legati alla migrazione.

A livello del **Ministero degli Interni**, il coordinamento pratico delle politiche migratorie è intrapresa dal **Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione** (che delinea e coordina le attività delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato e propone le linee guida per la valutazione delle domande di asilo) e il Dipartimento della pubblica Sicurezza (che si concentra sullo sviluppo di strategie per prevenire e combattere l'immigrazione irregolare). Altre istituzioni chiave includono il Ministero per la Cooperazione internazionale e l'integrazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero degli Affari Esteri.

➤ **Procedure e politiche**

Le **procedure di ingresso** in Italia generalmente seguono le regole del sistema Schengen. Un decreto del Ministero degli Affari Esteri del maggio 2011 ha implementato la nuova normativa UE, ma contiene ancora **21 diversi tipi di visto**, alcuni dei quali sono stati ridefiniti.

Per quanto riguarda le **condizioni di ammissione**, i cittadini di paesi terzi che programmino un soggiorno più lungo di tre mesi sono obbligati a richiedere un permesso di soggiorno - in un certo numero di casi (ad esempio studi, motivi familiari o di lavoro) sono tenuti a rivolgersi al cosiddetto "Sportello Amico" delle Poste italiane (una specifica Help Desk degli uffici postali italiani), dove si possono ottenere e compilare i moduli necessari. Tutta la documentazione viene poi trasferita allo Sportello Unico che opera nella "Prefettura" (l'Ufficio Territoriale governativo). Le domande di asilo possono essere presentate presso gli uffici della polizia di frontiera al momento dell'entrata o presso gli Uffici immigrazione. La valutazione della domanda è fatta dalla **Commissione territoriale rilevante per il riconoscimento dello Status di Rifugiato**.

L'Italia ha recentemente adottato misure volte a trasferire la giurisdizione amministrativa per il rinnovo dei permessi di soggiorno ai Comuni. A questo proposito un nuovo "network online per l'assistenza al rinnovo del permesso di soggiorno" è stato creato ed nel novembre 2011 e a cui si sono iscritti più di 450 Comuni. In alternativa ai moduli cartacei, il cittadino straniero può presentare la sua richiesta a qualsiasi Comune (o a particolari uffici specializzati in materia di assistenza gratuita, chiamati "Patronati") seguendo la procedura on-line. Inoltre, il Ministero dell'Interno ha messo a punto un sistema automatizzato presso la Questura per la convalida o la consegna del permesso di soggiorno ai cittadini stranieri.

Nel 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato il "Piano per l'integrazione nella sicurezza", che definisce le principali linee di azione e gli strumenti da adottare al fine di promuovere un processo di integrazione di successo degli immigrati, in modo da soddisfare le esigenze sia di sicurezza che di accoglienza. Il Piano si basa su cinque principi fondamentali di integrazione: educazione e apprendimento, lavoro, alloggio e amministrazione locale, accesso ai servizi essenziali, integrazione dei minori e seconde generazioni.

➤ **Cittadinanza**

Per ottenere la cittadinanza, gli stranieri residenti in Italia hanno due opzioni principali: sposare un cittadino italiano (una volta sei mesi e ora due anni di residenza in Italia sono obbligatoriamente richiesti dalla data del matrimonio), o risiedere continuamente nel paese per un dato periodo di tempo (vale a dire 10 anni di residenza regolare e ininterrotta per i cittadini non comunitari).

Un datore di lavoro che assume un lavoratore extracomunitario deve andare allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura della provincia dove il lavoro si svolgerà. Lo Sportello Unico emette un

certificato di autorizzazione; il lavoratore ha quindi una finestra di sei mesi per fare domanda per un visto d'ingresso.

Le istituzioni chiave coinvolte nel processo di rimpatrio sono la Polizia di frontiera (che esegue i dinieghi al confine), l'Ufficio Immigrazione della Questura (responsabile per l'emissione degli ordini di espulsione) e i Centri di Identificazione ed Espulsione (responsabili per la detenzione degli stranieri, mentre l'ordine di espulsione è in corso).

➤ **Sistema europeo comune di Asilo**

L'Italia ha affrontato un **elevato afflusso di richiedenti asilo nel 2014**, il numero complessivo degli arrivi è aumentato da 3.000 a 20.000 unità in un anno. Di conseguenza, l'Italia ha aumentato la sua capacità di accoglienza con l'aggiunta di 6.490 unità nel 2014 e l'attuazione di 456 progetti. Alla data del **12 dicembre 2014, l'Italia ha adottato il regolamento sulle procedure per il riconoscimento** e la revoca della protezione internazionale, al fine di rafforzare l'accesso alla procedura e alla tutela dei richiedenti protezione internazionale.

Inoltre, **la legge n° 146/2014 ha raddoppiato il numero di comitati territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale** da dieci a venti, al fine di migliorare e velocizzare le procedure di asilo. La nuova legge ha modificato alcuni aspetti della procedura di revisione delle domande di protezione internazionale, in particolare le norme sull'intervista/colloquio iniziale. Inoltre, al fine di rafforzare la capacità dei servizi di strutture di accoglienza, i finanziamenti per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi di Asilo è stato aumentato a 50,8 milioni di euro.

Il recepimento della **direttiva 2011/51/UE** sulla portata estesa di beneficiari di protezione internazionale comprende l'armonizzazione delle procedure, dei requisiti e del trattamento amministrativo applicabili ai rifugiati e alle persone che hanno ricevuto la protezione sussidiaria. La legge recepita ha istituito anche il **Forum nazionale di coordinamento presso il Ministero degli Interni** con lo scopo di ottimizzare i sistemi di accoglienza per i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale. Il Forum, composto da rappresentanti dalle regioni e dagli enti locali, ha presentato i suoi primi risultati nel mese di dicembre 2014, che ha portato all'adozione del regolamento di cui sopra. Inoltre, il Forum elaborerà **ogni due anni un piano nazionale con azioni da intraprendere in materia di inclusione sociale**, accesso alla salute, alloggio, formazione linguistica, istruzione e lotta contro la discriminazione.

In linea con lo sforzo di rendere il sistema di asilo più razionale ed efficiente, l'Italia ha implementato un **piano nazionale per affrontare la straordinaria flusso di migranti**, adulti, famiglie e minori non accompagnati. Il Piano contiene disposizioni di procedura speciali per gestire le domande di asilo in una situazione di grande afflusso, con un focus specifico sulla protezione dei minori non accompagnati. **Una commissione parlamentare d'inchiesta** è stata inoltre nominata per valutare il sistema di accoglienza e

identificazione e per accertare le condizioni di detenzione dei richiedenti asilo nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), Centri di Accoglienza (CDA) e centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). I compiti della Commissione sono tenuti a durare un anno e indagherà le condizioni di soggiorno e l'uso di misure di detenzione, alla luce dei diritti fondamentali; il rispetto delle procedure di gestione e controllo dei centri, in vista di possibili modifiche legislative.

PAESI BASSI

➤ **Introduzione**

Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, i Paesi Bassi hanno visto quattro distinte fasi di immigrazione.

- Dal 1945 al 1960: Immigrazione determinata dalla decolonizzazione dell'Indonesia e del Surinami.
- Dal 1960 al 1973: La domanda di lavoro eccedentaria ha attratto immigranti dai paesi dell'Europa Meridionale e del Nordafrica. Inizialmente, erano i datori di lavoro a gestire il reclutamento, ma a partire dal 1950 con l'Italia, il governo iniziò a firmare "accordi di reclutamento" con i paesi di invio.
- Dal 1974 al 1997: Immigrazione determinata da motivi di ricongiungimento familiare (picco raggiunto negli anni 1983-1984), successivamente dai richiedenti asilo.
- Dal 1997 al 2007: Diminuzione dei flussi immigratori determinati dal ricongiungimento familiare, dalla richiesta di asilo e da immigranti poco qualificati e aumento del reclutamento di lavoratori altamente qualificati.

Il primo documento ufficiale redatto per formulare un orientamento politico coerente sull'immigrazione, il **Memorandum sui lavoratori stranieri del 1970** (*Nota Buitenlandse Werknemers*), specificava che i **Paesi Bassi non erano un paese di accoglienza dei migranti**. Riconoscendo che la manodopera straniera era **necessaria per sostenere la crescita economica**, il Memorandum formalizzava l'orientamento non ufficiale che i lavoratori migranti erano accolti unicamente come presenze transitorie nella società olandese. Fu proposta la "rotazione" dei lavoratori stranieri tra i paesi d'invio e i Paesi Bassi, quando il concetto di migrazione circolare non era ancora così popolare. Questo era coerente con la realtà dei fatti in quel momento: la maggioranza dei lavoratori erano uomini e arrivavano senza famiglia (all'inizio degli anni '70 vi erano 55.000 lavoratori ospiti di nazionalità turca e marocchina e soltanto 20.000 familiari).

La crisi petrolifera del 1973 e la recessione economica dopo il 1979 hanno avuto effetti significativi sull'immigrazione, in particolare sulla composizione della popolazione migrante. Hanno avuto inoltre un impatto notevole sull'opinione pubblica (e politica) riguardo all'immigrazione. Nel **Memorandum di Risposta del 1974** si dichiarava esplicitamente che i Paesi Bassi avevano delle responsabilità nei confronti dei lavoratori ospiti e che l'imperativo era una politica che accogliesse i migranti nella società olandese.

Questa politica cercava di dare ai lavoratori ospiti un migliore accesso ai servizi pubblici e alla previdenza sociale e di fornire sostegno culturale. L'alloggio era una priorità iniziale; tuttavia, in seguito, man mano che la concentrazione di lavoratori migranti cresceva a livello regionale, i comuni cominciarono ad offrire un migliore accesso all'assistenza sanitaria, supporto al reddito basato sull'assistenza sociale e istruzione. Istruzione su base etnica (paese d'origine) e insegnamento della lingua madre erano finalizzate a facilitare il futuro ritorno.

Nella prima metà degli anni '70, la politica del governo ha cercato di limitare l'immigrazione di manodopera, inasprendo i controlli **sugli ingressi e utilizzando quote** a livello di paese d'invio e di società (adottando restrizioni per il rilascio dei permessi di lavoro e requisiti più rigidi per il rilascio di visti) per ridurre la facilità e l'attrattiva della migrazione. Tuttavia, queste iniziative politiche non hanno portato a tagli significativi del numero di nuovi immigranti. Il numero totale di immigranti non occidentali è più che triplicato tra il 1975 e il 1985 – da meno di 200.000 a circa 600.000 (la popolazione media olandese era di circa 15 milioni di abitanti in quel periodo).

Mentre nel corso **degli anni '70 e '80 i Paesi Bassi hanno visto soltanto un paio di migliaia di richiedenti asilo all'anno**, il numero è aumentato a 14.000 nel 1988, raggiungendo picchi di 53.000 nel 1995 e 45.000 nel periodo 1999 – 2001. Quando nel 2001 i Paesi Bassi e altri stati hanno reso più severi i criteri per ottenimento dello status di rifugiato e hanno riconsiderato l'assistenza sociale in denaro, il numero di richieste di asilo sono diminuite in modo significativo. La stretta **sull'accesso all'asilo è stata attuata per mezzo di un'azione amministrativa** (Legge sulla connessione degli schedari del 1998 (Koppelingswet)) collegando elettronicamente tutte le banche dati economico-sociali e consentendo alle autorità di identificare e localizzare gli immigranti illegali o irregolari nel momento in cui usufruivano di servizi amministrativi, sanitari, scolastici o altri servizi previsti dall'amministrazione del sistema di previdenza sociale.

➤ **Quadro normativo attuale**

La Camera degli Stranieri (VK) costituisce parte della sezione amministrativa presso il tribunale distrettuale dell'Aia ed è competente unicamente per le controversie riguardanti la legge sugli stranieri. Le norme e i regolamenti principali in materia di asilo e di migrazione sono contenuti nella **Legge sugli Stranieri del 2000 (Aliens Act 2000)**, la quale detta le **condizioni applicabili riguardo all'ingresso e all'ammissione di cittadini stranieri, procedura per la richiesta di asilo compresa**, e al rimpatrio degli stranieri che non hanno alcun diritto di soggiorno. **La Legge sull'Integrazione (Integration Act) e la Legge sull'Integrazione Civica all'Estero (Civic Integration Abroad Act)** prevedono i requisiti obbligatori per l'integrazione di stranieri nei Paesi Bassi.

La Legge sulla cittadinanza olandese (Netherlands Nationality Act (RWN)) stabilisce le condizioni per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza olandese. **La Legge sull'occupazione di lavoratori stranieri (Aliens Employment Act (WAV))** disciplina l'ammissione di cittadini stranieri nel mercato del lavoro olandese. La Legge sulle sanzioni amministrative per l'occupazione di lavoratori stranieri prevede una sanzione amministrativa per quei datori di lavoro che impiegano illegalmente cittadini stranieri.

Nel processo verso un governo effettivo, l'istituzione di un Servizio per l'Immigrazione e la Naturalizzazione (IND) ha introdotto una **separazione tra lo sviluppo di politiche e l'attuazione di politiche**.

Con l'adozione della **Legge sugli Stranieri del 2000 (Aliens Act 2000)**, è stata sostanzialmente modificata, in particolare, la procedura per la richiesta di asilo. Un importante cambiamento si è avuto con l'introduzione della "procedura di notifica dell'intento". Dopo aver valutato la domanda, il Servizio per l'Immigrazione e la Naturalizzazione (IND) notifica al richiedente e al relativo avvocato se è sua intenzione respingere la domanda. Un'altra importante modifica è quella di aver reso il Servizio per l'Immigrazione e la Naturalizzazione responsabile della valutazione delle domande per il rilascio di "permessi di soggiorno temporanei" (MVV).

➤ **Procedure e politiche**

Per poter entrare nei Paesi Bassi, **gli immigranti devono essere in possesso di un documento valido per l'attraversamento della frontiera**, con visto laddove richiesto. I visti devono essere ottenuti presso le rappresentanze diplomatiche e in alcuni casi alla frontiera. **I richiedenti asilo devono presentare personalmente la domanda alla frontiera esterna olandese** (porto o aeroporto) o presso uno dei tre centri per la presentazione delle domande del Servizio per l'Immigrazione e per la Naturalizzazione (IND).

L'ammissione, su base migratoria o asilo, è valutata dal Servizio per l'Immigrazione e la Naturalizzazione (IND). Tutti i cittadini stranieri residenti devono possedere un documento di soggiorno. I permessi di soggiorno temporanei e permanenti per gli immigrati sono generalmente rilasciati secondo una delle seguenti categorie principali: ricongiungimento familiare e famiglia; adozione e affidamento; reingresso; lavoro; studio; Direttiva del Consiglio 2004/114/CE; programmi di scambio; vacanza lavoro; au-pair; cure mediche; situazioni di emergenza sanitaria; familiari; vittime o testimoni del traffico di esseri umani. I richiedenti asilo possono risultare idonei per un permesso di soggiorno temporaneo. Nel caso in cui il Servizio per l'Immigrazione e la Naturalizzazione si pronunci positivamente riguardo ad una richiesta di asilo, al richiedente sarà inizialmente rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo (max. 5 anni). Qualora l'individuo necessiti ancora di protezione dopo i cinque anni, esso potrà risultare idoneo per un permesso di soggiorno permanente. I titolari di permessi di soggiorno avranno diritto alla sistemazione in un comune di propria scelta così come alla formazione, a prestazioni sociali e a borse di studio. Avranno inoltre diritto al ricongiungimento familiare assoggettato a certe condizioni.

Un immigrante può ottenere la cittadinanza per mezzo di presentazione di domanda, nascita o naturalizzazione. Ciò dà diritto ad un soggiorno permanente. Ai titolari di permessi di soggiorno è consentito avere un'occupazione remunerata. Per poter lavorare nei Paesi Bassi i lavoratori migranti dovranno essere in possesso di un permesso di soggiorno e di un permesso di lavoro. Il permesso di lavoro è valido fino a tre anni. I migranti altamente qualificati con permesso di soggiorno, conformemente al Programma per Lavoratori Altamente Qualificati, non necessitano di un permesso di lavoro. I richiedenti asilo potranno accedere al mercato del lavoro sei mesi dopo la data di inizio della procedura di asilo.

La politica olandese in materia di rimpatrio è focalizzata in primo luogo sui cittadini stranieri obbligati a lasciare i Paesi Bassi in quanto residenti illegali. Il cittadino straniero deve quindi lasciare il paese a prescindere. Nel momento in cui i richiedenti asilo non necessitano più di protezione, dovranno fare ritorno al paese d'origine.

➤ **Sistema europeo comune di Asilo**

Nel 2014 i Paesi Bassi si sono confrontati con un afflusso intensificato di richiedenti asilo, in particolare dall'Eritrea e dalla Siria. In risposta, le autorità hanno impiegato personale aggiuntivo, sono stati aperti nuovi centri di accoglienza per i richiedenti asilo ed è stato sviluppato un piano per riportare la situazione a proporzioni normali per aprile 2015.

Durante il 2014, **si sono verificati diversi sviluppi nei Paesi Bassi, nel contesto del Sistema europeo comune di Asilo (CEAS)**. Prima di tutto, la **Legge sugli stranieri del 2000** è stata modificata nel mese di gennaio, e le istanze per la concessione di un permesso di soggiorno per protezione internazionale sono state riorganizzate e riportate in linea con le direttive UE. Inoltre, a seguito dell'attuazione del **regolamento di Dublino III del 1 ° gennaio 2014**, la presentazione delle domande di asilo si svolge durante la cosiddetta "fase di identificazione e di registrazione", vale a dire il periodo precedente al periodo di riposo e di preparazione, mentre prima aveva luogo dopo il periodo di riposo e preparazione.

Altri sviluppi, non direttamente legati al CEAS, avevano lo scopo di **istituire procedure di ingresso più efficienti ed evitando la stagnazione delle procedure**. Dal gennaio 2014, è stata quindi introdotta una procedura accelerata per i ricorsi sulle domande di protezione internazionale. Di conseguenza, l'intenzione di presentare **un ricorso deve ora essere comunicata per iscritto** e non più in prima persona. I richiedenti ricorrenti devono indicare quali nuovi elementi desiderano presentare; in seguito avrà luogo un colloquio di persona e la decisione sarà presa tra uno e tre giorni al massimo. Se la richiesta richiede ulteriori indagini, sarà trattata secondo la procedura generale o specifica.

Inoltre, **l'indennità finanziaria per l'assistenza legale fornita ai richiedenti asilo ricorrenti**, prevista nei casi di ripetuti ricorsi, **è stata ridotta** sulla base del principio "no cure, less fee". I Paesi Bassi hanno anche introdotto uno screening alle frontiere esterne per le **domande di asilo presentate da famiglie con figli minori**. Lo screening ha lo scopo di verificare se vi è un effettivo rapporto tra gli adulti e i figli presunti, e se vi sono fondati motivi di rifiutare l'ingresso nei Paesi Bassi (ad esempio, l'accusa di crimini di guerra).

I Paesi Bassi sono attivi per quanto riguarda il reinsediamento dei richiedenti asilo provenienti da paesi terzi. **Nel 2014, circa 800 richiedenti asilo sono stati reinsediati in diversi Stati membri**. Infine, i Paesi Bassi hanno intrapreso misure al fine di equipaggiare alcuni paesi terzi (come ad esempio, Serbia e Azerbaijan), che sono prime destinazioni dei richiedenti asilo, per garantire la protezione dei rifugiati e di gestire al meglio i flussi migratori misti.

SPAGNA

➤ **Introduzione**

La normativa spagnola sull'immigrazione, così come quella degli altri stati del Mediterraneo di "nuova immigrazione", è in vigore soltanto dalla metà degli anni '80. Le prime fonti giuridiche sono da ricondurre a quel periodo: **Legge n. 7 del 1 luglio 1985** in materia di diritti e libertà degli stranieri in Spagna, il cui contenuto è stato successivamente integrato da un regolamento attuativo approvato con Regio Decreto n. 155 del 2 febbraio 1996. Il diritto d'asilo e la protezione internazionale sono tuttavia disciplinati dalla **Legge n. 5/1984 del 26 marzo 1984**, in vigore dal giugno 1994 (successivamente integrata con Regio Decreto n. 203 del 10 febbraio 1995).

La normativa che attualmente disciplina la migrazione in Spagna è **il risultato di una combinazione tra la Legge organica 4/2000 del gennaio 2000** (che sembra aver tratto notevole ispirazione dalla legge italiana – Legge 40/1998, ampliata con un intero titolo e un sistema sanzionatorio) **e la Legge 8/2000 del dicembre 2000, una riforma più restrittiva attuata dal nuovo governo Aznar.**

All'apertura introdotta dalla Legge 4/2000, la Legge 8/2000 contrappone elementi più restrittivi, quale risultato di un processo di riforma caratterizzato da forti pressioni elettorali. Le caratteristiche principali di questa nuova legge sono le seguenti:

- *programmazione dei flussi (simile al "sistema delle quote" italiano);*
- *attuazione di specifiche misure di intervento sul mercato del lavoro;*
- *previsione di sanzioni sia per coloro che favoriscono l'immigrazione illegale, sia per i datori di lavoro che assumono in nero;*
- *espulsione immeditata degli stranieri residenti illegalmente in Spagna, laddove la legge precedente aveva previsto soltanto un sistema di sanzioni;*
- *attraverso l'introduzione del "soggiorno permanente" gli stranieri sono paragonati ai cittadini spagnoli solo per quanto riguarda il sistema di previdenza sociale, non dal punto di vista politico.*

In generale, **i requisiti per l'ingresso nel territorio spagnolo sono tre:**

1. possesso di documenti di identità validi,
2. prova di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno; e
3. prova dello scopo e delle condizioni del soggiorno.

La Legge organica 14/2003, entrata in vigore nel dicembre 2003, è intervenuta, in particolare, per promuovere e favorire l'integrazione sociale di cittadini stranieri. Ha stabilito, inoltre, che i lavori stagionali dovrebbero essere assegnati di preferenza a coloro che provengono da paesi con cui la Spagna ha sottoscritto accordi per la regolamentazione dei flussi.

➤ **Quadro normativo attuale**

La struttura generale del quadro normativo è stabilita **dall'articolo 13.1 della Costituzione spagnola**. La norma base è la Legge organica 4/2000 dell'11 gennaio 2000 in materia di diritti e libertà dei cittadini stranieri in Spagna e loro integrazione sociale e il relativo Regolamento.

Il diritto di asilo è disciplinato dalla Legge 12/2009 del 30 ottobre 2009 in materia di diritto di asilo e protezione sussidiaria. **Le norme che disciplinano la cittadinanza sono contenute nel Codice Civile.**

Lo scopo dei testi normativi riguardanti il sistema di immigrazione, la Legge Organica 4/2000 e il Regolamento di Attuazione è principalmente quello di:

- 1) consolidare un modello basato sull'immigrazione legale e legato all'attuale mercato del lavoro nazionale;
- 2) rinforzare gli strumenti per la lotta contro l'immigrazione irregolare, tra cui l'impiego illegale di lavoratori nell'economia sommersa;
- 3) supportare e garantire la mobilità circolare e il rimpatrio volontario;
- 4) promuovere l'integrazione degli immigranti che già vivono in Spagna;
- 5) proteggere le vittime della violenza di genere e altri gruppi vulnerabili (vittime del traffico di esseri umani);
- 6) migliorare il trattamento di minori non accompagnati; e
- 7) chiarire e semplificare le procedure, facendo un miglior uso delle risorse disponibili.

➤ **Procedure e politiche**

La legislazione spagnola distingue tra **due situazioni**: gli stranieri in Spagna possono trovarsi in una situazione di soggiorno o residenza.

Soggiorno è definito come presenza sul territorio spagnolo per un periodo di tempo fino a 90 giorni, fatta eccezione per gli studenti che possono rimanere per un periodo equivalente a quello dei corsi di studio per i quali si sono immatricolati. **I residenti sono gli stranieri che vivono in Spagna con una valida autorizzazione di soggiorno.** Essi possono trovarsi in una situazione di soggiorno temporaneo o permanente. La normativa contempla tre situazioni specifiche: regime speciale per gli studenti, residenza di apolidi, persone prive di documenti e rifugiati, così come la residenza di minori. Di conseguenza, è possibile affermare che le due principali situazioni giuridiche in cui i cittadini di paesi terzi possono trovarsi in Spagna, sono quelle di visitatori o di residenti. Un visitatore può rimanere sul territorio spagnolo per un periodo di tempo limitato, in via di principio, non superiore a 90 giorni, senza bisogno di una previa autorizzazione, fatto salvo l'ottenimento di un visto d'entrata, laddove richiesto. Dall'altra parte, lo status di residente, come precisamente definito dalla legge, prevede un'autorizzazione di soggiorno temporaneo o permanente. Nell'ambito di tale quadro di soggiorno temporaneo e permanente e di regimi speciali, la

normativa contempla l'ingresso e il soggiorno dei familiari, dei lavoratori dipendenti e autonomi e degli studenti.

L'ingresso di cittadini di paesi terzi avviene mediante l'attraversamento dei valichi di frontiera adibiti a tale scopo. Un requisito è quello di possedere un passaporto o un documento di viaggio valido, un visto valido, laddove richiesto, e altra documentazione che giustifichi lo scopo e le condizioni del soggiorno. Vi sono due situazioni di base per le quali gli stranieri possono essere presenti in Spagna: soggiorni di breve durata o residenza, conformemente all'articolo 29 della **Legge Organica 4/2000**. I soggiorni di breve durata devono essere intesi come soggiorni sul territorio spagnolo per un periodo non superiore a 90 giorni e riguardano coloro ammessi per motivi di studio, scambi studenteschi, pratiche non lavorative o servizio volontario. Rientrano nello status di residente, tra gli altri, coloro che sono legalmente presenti sul territorio spagnolo per motivi di lavoro, ricongiungimento familiare o per motivi non legati al lavoro e tutto ciò senza pregiudizio per le situazioni previste dalla Legge 12/2009 del 30 ottobre 2009 sopra menzionata, riguardante coloro ai quali è stata concessa la protezione internazionale.

I criteri di ammissione per gli immigranti sono in primo luogo legati al mercato del lavoro. Per il rilascio dei permessi di lavoro per i lavoratori è necessario che il lavoro sia ottenuto mediante un programma generale, una Gestione Collettiva di Reclutamento nel Paese d'Origine (fornitura annuale di un elenco di posti vacanti difficili da riempire) o visti per la ricerca di lavoro. Per il rilascio dei permessi di lavoro per i lavoratori autonomi è necessaria una certificazione attestante che il cittadino di un paese terzo possieda la qualifica professionale pertinente o possieda le risorse necessarie per la creazione di lavoro. I rifugiati hanno diritto ad un soggiorno di lungo termine e al permesso di lavoro. Durante la procedura di richiesta è rilasciato ai richiedenti asilo un permesso di soggiorno o di residenza provvisorio valido fino a 6 mesi, ma rinnovabile. In seguito a ciò, può essere rilasciato un permesso di lavoro. I richiedenti asilo e i rifugiati hanno diritto ad accedere ai programmi sociali.

La residenza legale comprende le seguenti fasi:

- a) **residenza temporanea:** la cui durata è in genere di un anno per il permesso iniziale e due anni in caso di rinnovo, con periodi di validità diversi per altre situazioni di residenza temporanea (in particolare, la residenza riguardante il ricongiungimento familiare);
- b) **residenza a lungo termine,** dopo cinque anni di residenza in Spagna o dopo che determinate condizioni giuridiche siano state soddisfatte, i possessori di tale permesso avranno una carta di identità di straniero valida per un periodo di 5 anni, rinnovabile.
- c) **Il rimpatrio di cittadini di paesi terzi può essere forzato o volontario.** Il rimpatrio forzato è applicato ai cittadini di paesi terzi che non soddisfino i requisiti di ingresso, soggiorno o residenza ovvero che commettano reati gravi.

Misure precauzionali possono essere previste per le persone soggette al rimpatrio, queste comprendono la presentazione periodica dinanzi alle autorità competenti, il soggiorno obbligatorio in un dato luogo, il ritiro del passaporto, l'arresto precauzionale e la custodia preventiva in un centro di detenzione, in forza di una decisione del giudice. Ai cittadini di paesi terzi che soddisfano determinati requisiti, è offerto il rimpatrio volontario. Il Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale, in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e altre ONG, è responsabile dei Programmi di Rimpatrio Volontario.

➤ **Cittadinanza**

Per quanto riguarda la cittadinanza, **il 9 gennaio 2003 è entrato in vigore un nuovo "Codice di Cittadinanza"**, che ha riformato la disciplina prevista dalla Legge 18 del 17 dicembre 1990. Tra le principali riforme, le più innovative riguardano l'acquisizione della cittadinanza da parte dei discendenti degli esiliati durante la Guerra Civile spagnola (1936 – 1939) e dei figli nati prima del 1982 da una madre spagnola e un padre straniero, a cui precedentemente era negata la cittadinanza.

Il principio generale per l'acquisizione della cittadinanza è lo *jus sanguinis* che favorisce gli emigranti di origine spagnola. La cittadinanza può essere richiesta **dopo dieci anni di residenza e non prima del compimento del diciottesimo anno di età. Tuttavia, la naturalizzazione, per Regio Decreto, è discrezionale** e può essere concessa: dopo cinque anni ai rifugiati politici, dopo due anni ai cittadini dei paesi latino-americani, Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale e Portogallo, dopo un anno ai figli nati all'estero da almeno un genitore spagnolo.

Infine, **in Spagna dal 1985 gli stranieri hanno diritto al voto nelle elezioni comunali** a condizione che ai cittadini spagnoli vengano riconosciuti gli stessi diritti nei paesi di provenienza degli immigranti, su base di reciprocità.

➤ **Sistema europeo comune di Asilo**

Durante il 2014, sono state introdotte diverse misure per soddisfare pienamente i requisiti del Sistema europeo comune di Asilo (CEAS). Per esempio alcune misure comprendevano **la creazione di due unità di assistenza** per i richiedenti protezione internazionale **ai posti di frontiera di Ceuta e Melilla**. Le nuove strutture hanno lo scopo di rafforzare le garanzie del sistema di protezione internazionale e da dicembre 2014 più di 200 richieste sono state registrate nelle nuove unità.

Modifiche alla Legge 12/2009, del 30 ottobre sul diritto di asilo e la protezione sussidiaria, sono state introdotte anche per conformarsi con la Direttiva sulla Qualifica (**2011/95/UE**). Quest'ultima aveva lo scopo di ampliare il concetto di membri della famiglia, aumentando lo spettro dei potenziali parenti che possono essere riconosciuti come beneficiari di protezione internazionale per estensione della famiglia, così come l'abolizione del requisito della dipendenza, nel caso di minorenni.

Per quanto riguarda il **reinsediamento**, nel quadro del Programma Nazionale di reinsediamento 2014, è stata effettuata **una missione per la selezione e l'identificazione in Giordania** nel mese di **ottobre 2014**. Di conseguenza, il Comitato Interministeriale Asilo e Rifugiati (CIAR) ha accettato di **concedere la protezione internazionale a 127 cittadini siriani residenti in Giordania dopo essere fuggiti dal conflitto nel loro paese d'origine**. Il primo gruppo di 30 profughi sono arrivati il 17 dicembre 2014. Inoltre, il 19 dicembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha adottato un nuovo programma nazionale di reinsediamento.

Attraverso il programma, che verrà attuato per tutto il 2015, la Spagna si propone di ricevere 130 rifugiati dal conflitto siriano che si trovano attualmente in altri paesi vicini nell'area.

