

Le politiche europee dell'immigrazione

tra storia, sviluppi e problematiche recenti

di Cavaliere Luciana (MAT. 0312302012)



Indice

Introduzione	p.2
1. Le origini della competenza comunitaria: dall'Atto Unico Europeo al Consiglio europeo di Tampere	p.3
2. Verso una politica comune: la lotta europea all'immigrazione illegale	p.6
3. Le fasi della politica d'asilo e gli sviluppi successivi	p.8
Conclusioni	p.12
Bibliografia/Sitografia	p.13

Introduzione

L'obiettivo principale del seguente lavoro è quello di illustrare il lungo percorso di sviluppo delle politiche d'immigrazione, soffermandoci, in una prima parte, sul processo di "comunitarizzazione" che segna il passaggio della materia dall'area intergovernativa alla competenza comunitaria. Nella seconda parte, ci si concentrerà invece sul fenomeno dell'immigrazione illegale, sulla difficoltà dell'Unione Europea di gestirla efficacemente, e di trovare strategie e accordi comunitari per contrastarla.

In una terza parte, verrà analizzato lo sviluppo delle politiche d'asilo, e le normative relative alla circolazione, all'ingresso, al soggiorno e ai controlli alle frontiere. Questa analisi è volta principalmente a fornire un quadro normativo e sociale sull'immigrazione, anche se risulterà in partenza manchevole in quanto il tema in questione è in continua evoluzione.

Il paper si concluderà poi illustrando brevemente la condizione degli immigrati oggi, seguita da considerazioni personali e dal tentativo di ipotizzare soluzioni al problema dell'immigrazione.

Prima di procedere all'argomentazione delle varie parti, è fondamentale però dare una definizione di immigrazione e alcuni dati relativi ad essa.

Con il termine immigrazione si deve intendere generalmente, l'ingresso e l'insediamento, in un paese o in una regione, di persone provenienti da altri paesi o regioni¹.

A partire dal 1970, si verifica una massiccia immigrazione verso i paesi industrializzati, caratterizzati in quegli anni da una bassa crescita demografica. Tale fenomeno ha interessato in particolar modo i paesi dell'Europa occidentale, nello specifico la Germania, Italia, Francia e Gran Bretagna. Nel 2015, è infatti la Germania a registrare il numero più elevato di immigrati, circa 1.543.800, seguita dal Regno Unito con 631.500 immigrati, dalla Francia con 363.900, dalla Spagna con 342.100, e dall'Italia con 280.100 immigrati².

L'immigrazione è oggi uno dei fenomeni più controversi e di difficile soluzione che la nostra società si trova ad affrontare, in quanto esiste da un lato l'obbligo morale di adottare una politica di solidarietà a prescindere dalla nazionalità degli immigrati, dall'altro vi sono le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Inoltre, il fatto che il fenomeno migratorio non venga pensato più nel quadro concettuale dello stato nazione, ma in quello più ampio della Unione Europea, non ha comportato un pieno capovolgimento delle categorie di pensiero applicate al fenomeno migratorio. Paradossalmente, mentre globalizzazione dei mercati, deregolamentazione, apertura delle frontiere sono temi di dibattito economico su scala mondiale, la logica dello stato nazione permea ancora il "pensiero di stato" sull'immigrazione.

¹ Fonte Enciclopedia Treccani

² Fonte Eurostat 2015

1. Le origini della competenza comunitaria: dall'Atto Unico Europeo al Consiglio europeo di Tampere

Al fine di comprendere meglio le politiche europee relative all'immigrazione, è necessario però ripercorrere storicamente le tappe che hanno portato alla loro "comunitarizzazione". La Comunità Europea, come oggi la intendiamo, nasceva dall'iniziativa di sei paesi - Francia, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Repubblica Federale tedesca - di dar vita alle prime comunità: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio nel 1951, e la Comunità Economica Europea nel 1957.

Con riferimento al Trattato di Roma, la Comunità Economica Europea non aveva alcuna competenza formale nell'ambito delle politiche d'immigrazione. Difatti, tutto ciò che aveva a che fare con l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari, era prerogativa degli Stati membri. L'assenza di competenze comunitarie, può essere ricercata in primis nell'obiettivo del progetto di integrazione europeo: creare un mercato unico. Non era quindi sentita la necessità di attribuire tali competenze.

Tra i principi del Trattato di Roma³, quello della libertà di circolazione degli individui è stato il più difficile da realizzare, proprio perché modificava la sovranità degli Stati membri. Inoltre, la definizione di «libera circolazione delle persone» si sarebbe dovuta applicare anche ai cittadini dei paesi extracomunitari, ma questa si limitò solo ai cittadini dei paesi dell'Unione. L'assenza di attenzione nei confronti dell'immigrazione proveniente dai Paesi Terzi, può essere spiegata anche dal fatto che, inizialmente, la manodopera negli Stati era di origine comunitaria. E' proprio l'arrivo di cittadini con nazionalità differente, a far sorgere l'esigenza di risolvere i problemi sociali e politici che tale fenomeno portava con sé. L'Unione si è mossa così su due fronti diversi; da una parte cercando di risolvere i problemi del trattamento lavorativo riservato ai nuovi venuti, dall'altra il problema relativo alla loro integrazione.

Uno dei primi atti comunitari in materia di immigrazione fu la Risoluzione relativa ad un programma di azione sociale presa nel 1974 dal Consiglio, seguita da una seconda Risoluzione nel 1976. Nel 1983 il Parlamento Europeo adottava un'ulteriore Risoluzione che invitava il Consiglio e la Commissione a predisporre proposte «sull'armonizzazione delle politiche dei visti e del diritto degli stranieri»⁴.

Nel 1985, La Commissione con il Libro Bianco, sottolineava poi la necessità un'azione coordinata sui temi dell'ingresso, soggiorno e occupazione dei cittadini di Paesi terzi e in materia di visti. Il tentativo della Commissione di ampliare i propri poteri in materia di immigrazione si scontrava però con Stati maldisposti a cedere le prerogative avute fino ad allora. L'atteggiamento dei Paesi membri, unito alla mancanza di norme specifiche in grado di definire i poteri decisionali della Comunità, impedirono all'Unione di adottare strumenti giuridici capaci di obbligare gli Stati membri ad mettere in atto le norme da essa elaborata.

Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo⁵, il 1 luglio 1987, gli Stati membri marcarono il

³ *Trattato che istituisce la Comunità economica europea* (CEE) firmato a Roma il 25 marzo 1957, entra in vigore il 1° gennaio 1958 nei sei Stati fondamentali.

⁴ *Libro Bianco della Commissione su Il completamento del mercato interno*, 14 giugno 1985. Vi erano contenute una serie di proposte della Commissione sull'asilo, condizione dei cittadini dei Paesi terzi e abolizione dei controlli alle frontiere intracomunitarie. Questo programma non venne mai attuato.

⁵ *Atto Unico europeo*, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio 1986, entrato in vigore il 1 luglio 1987, GU n. L 169 del 29 giugno 1987.

loro diritto esclusivo nell'adottare le misure ritenute necessarie per il controllo dell'immigrazione proveniente dai Paesi extracomunitari, dichiarandosi disposti anche alla cooperazione per promuovere l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini provenienti da Paesi Terzi. Il risultato più significativo di tale cooperazione fu però raggiunto il 14 giugno 1985 con gli Accordi di Schengen. Si trattava di accordi conclusi da Germania, Paesi Bassi, Belgio, Francia, Lussemburgo, a cui aderirono successivamente quasi tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito, dell'Irlanda, ed alcuni Stati Terzi. In particolare, fu consentito l'ingresso dei cittadini non comunitari per un periodo che non doveva superare i tre mesi, ma solo se in possesso di documenti di identità e di visto, se considerati non pericolosi per l'ordine pubblico, e se non figuranti nel registro dei non ammissibili nel territorio dell'Unione. Fondamentale è poi ricordare l'istituzione del «Sistema di Informazione Schengen» (SIS), un archivio comune che consentiva alle autorità competenti degli Stati membri di accedere ai dati su persone e beni. La segnalazione «di non ammissibilità» nel sistema SIS costituiva infatti un impedimento per la concessione di un visto o per il permesso di soggiorno. Era da notare però come se nell'ipotesi in cui l'ingresso si basasse su motivazioni meritevoli, motivi umanitari, obblighi internazionali o interesse nazionale, il diritto di ingresso era garantito anche ad un soggetto segnalato. In questo caso però la facoltà veniva limitata esclusivamente al territorio dello Stato membro che lo aveva concesso. La segnalazione decisa da uno Stato risultava, pertanto, vincolante per tutta l'area Schengen a meno che non sussistessero seri motivi.

I massicci flussi migratori causati dalle trasformazioni geopolitiche degli anni Ottanta e Novanta, convinsero i Paesi membri sulla necessità di dar vita a una politica immigratoria a livello comunitario. Una prima risposta a questa necessità si ebbe con l'adozione del Trattato di Maastricht del 1992⁶ che inseriva la politica di immigrazione tra le questioni di interesse comune. Ciò non attribuiva ancora nessuna competenza specifica alla Comunità, ma si sanciva il principio secondo il quale la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, e nello specifico nei sei settori di interesse comune, da discrezionale diventava obbligatoria. La cooperazione politica si sviluppava così nel quadro istituzionale europeo avendo ora a disposizione nuovi strumenti giuridici di cooperazione, adottati all'unanimità dal Consiglio. Per mitigare la scelta di lasciare la materia dell'immigrazione al di fuori del quadro istituzionale comunitario, venne introdotta la cosiddetta "norma passerella" attraverso cui «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, può decidere di rendere applicabile l'art. 100 CEE del Trattato che istituisce la Comunità europea ad azioni pertinenti a settori contemplati dall'art. K1». L'opportunità di sottrarre l'immigrazione dalle procedure della cooperazione internazionale, per assoggettarle al metodo comunitario, non fu però mai colta.

Così il graduale passaggio verso l'esercizio di competenze comunitarie si sarebbe sviluppato solo successivamente, attraverso le modifiche apportate ad Amsterdam.

Tra le innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam⁷ la più importante riguardava la parziale «comunitarizzazione» della disciplina dell'immigrazione che consentì il passaggio della materia dall'area intergovernativa alla competenza comunitaria, soprattutto per quanto concerneva «visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone». L'Unione si pose così l'obiettivo di realizzare concretamente la libera circolazione delle persone, in particolare attraverso l'abolizione dei controlli alle frontiere sia per i cittadini degli Stati membri che per i cittadini di Stati Terzi.

⁶ *Trattato sull'Unione europea*, firmato a Maastricht il 7/2/1992 entra in vigore l'1/11/1993.

⁷ *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato dell'Unione Europea, i Trattati che costituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi*, GU n. C del 10 novembre 1997, in vigore dal 1 maggio 1999.

Contemporaneamente, l'obiettivo della Comunità fu anche quello di raggiungere un elevato livello di sicurezza prevenendo e combattendo la criminalità organizzata operante nel territorio dell'Unione. Fu così che la materia dell'immigrazione diventò di competenza parallela tra istituzioni comunitarie e Stati membri.

Un successivo sviluppo in tema di "comunitarizzazione" nelle politiche dell'immigrazione si ha con il Piano di azione di Vienna⁸, e in seguito con il Consiglio europeo di Tampere. Il primo mirava ad individuare le misure più urgenti da prendere in materia di immigrazione da concretizzare entro il 2001. Nel secondo veniva proposta l'elaborazione di una politica comune in materia di immigrazione su quattro elementi: partenariato con i paesi di origine; un regime unitario in materia di asilo; un equo trattamento dei cittadini di paesi terzi; una gestione più efficiente dei flussi migratori. L'obiettivo primario del documento fu sicuramente quello di favorire l'immigrazione legale e di combattere quella illegale; per questo motivo fu previsto il respingimento alle frontiere ed espulsioni per i cittadini arrivati illegalmente sul territorio.

Per combattere lo sfruttamento dei migranti da parte di organizzazioni malavitose dei Paesi, fu appoggiato il ricorso al partenariato con i paesi di provenienza e di transito. Si doveva però affrontare la questione dello status giuridico dei nuovi arrivati affinché fossero riconosciuti, a quelli da tempo residenti legalmente, diritti e doveri uguali a quelli dei cittadini dell'Unione. In materia di immigrazione, fu riconosciuto il diritto di ogni Paese membro di limitare a proprio piacimento l'entrata nel suo territorio di cittadini non comunitari, mentre la Commissione suggerì di collegare il permesso di soggiorno al permesso di lavoro.

L'Unione affrontò poi il problema del ricongiungimento familiare al fine di evitare che le differenze potessero influenzare la scelta di emigrare in un paese piuttosto che in un altro. In concreto il Trattato ha apportato modifiche sul Titolo IV TCE in materia di asilo politico. All'Art. 67 veniva aggiunto il paragrafo 5 nel quale si prevedeva l'applicazione delle procedure di co-decisione in tema di materie come l'asilo e la protezione temporanea. L'omogeneizzazione delle politiche di immigrazione ebbe, però, un cammino difficile per l'opposizione di alcuni Stati che consideravano alcune norme come lesive della propria sovranità. C'erano infatti paesi come la Germania e l'Austria, terre di grande immigrazione per i paesi dell'Est europeo, che si opponevano ad un più facile rilascio dei permessi di soggiorno, dei visti di lavoro e dei ricongiungimenti familiari. La Spagna, invece, afflitta dal terrorismo basco⁹, si opponeva affinché il diritto di asilo non venisse concesso ai cittadini dell'Unione. D'altra parte, l'Italia sosteneva di essere stata abbandonata dagli altri Stati e chiedeva aiuti dall'Unione al fine di presidiare le sue coste. Tutti i Paesi firmatari concordavano, però, su una questione fondamentale: l'adozione di un regime comune in materia, parte di un più vasto progetto di politica comunitaria per la gestione dei flussi emigratori. Accanto a tanti propositi però, persistevano contrastanti differenze che furono esposte nel Consiglio europeo di Siviglia, del 22 giugno 2002. Gli Stati divergevano in particolare sul modo di affrontare l'emigrazione clandestina; la Spagna, presidente di turno, propose di adottare un atteggiamento più duro nei confronti dei Paesi Terzi che non volevano collaborare. Questo progetto trovava il sostegno di alcuni Stati come l'Italia, il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Danimarca, mentre altri concordavano con la Svezia per una risoluzione più conciliante. Tali differenze furono successivamente appianate per mezzo di una soluzione imparziale: si decise di assegnare notevoli vantaggi ai Paesi che si dimostravano collaborativi, senza però penalizzare gli altri.

⁸ *Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, GUCE C 19 del 23 gennaio 1999.

⁹ Il nazionalismo basco è un movimento politico che sostiene l'autonomia politica e la piena indipendenza dei Paesi Baschi; fonte Wikipedia.

2. Verso una politica comune: la lotta europea all'immigrazione illegale

Negli ultimi anni l'immigrazione clandestina si è notevolmente intensificata, divenendo un vero e proprio problema per l'Unione Europea. Con la fine della guerra fredda, e in particolare dopo i conflitti nell'ex-Jugoslavia, grandi quantità di migranti si riversarono nei Paesi europei al fine di rimanervi anche in modo illegale.

Per molti dei nuovi arrivati, l'illegalità era l'unica realtà possibile, anche a causa delle misure restrittive sull'ingresso e il soggiorno adottate dagli Stati. Tali restrizioni non erano però la risposta migliore al problema: una volta respinti, i migranti puntavano sull'entrata illegale nel Paese. Questo tipo di ingresso avveniva aggirando i controlli alle frontiere, oltrepassando illegalmente i valichi di accesso, o presentando documenti di viaggio falsi. Da ciò emerge come il concetto di immigrazione illegale sia molto ampio e comprenda una serie di situazioni differenti.

Tecnicamente, è irregolare sia l'immigrato che entra in un territorio e vi rimane clandestinamente, sia l'immigrato entrato regolarmente ma che ha perso tale diritto nel tempo. A sua volta quest'ultima situazione abbraccia momenti differenti: sono irregolari sia i migranti a cui è scaduta la validità dei documenti di soggiorno, sia quelli che esercitano un'attività lavorativa non autorizzata dal visto o dal permesso di soggiorno.

Nel corso degli ultimi anni, accanto ai reati di immigrazione clandestina e illegale, si sono affermati altri concetti come il "traffico illecito di persone" e la "tratta di esseri umani". Nel primo caso ci si riferisce all'assistenza dello straniero nell'attraversamento clandestino delle frontiere, il secondo presuppone invece la volontà di sfruttamento di una persona indipendentemente dall'essere arrivata illegalmente o legalmente nel Paese. Una volta entrati poi, la maggior parte di questi stranieri riusciva a trovare facilmente un lavoro clandestino. Il contrasto dell'immigrazione irregolare passa, quindi, anche attraverso la lotta a datori di lavoro che assumono manodopera irregolare.

Il problema dell'immigrazione illegale nell'Unione Europea appare molto complesso poiché la giurisdizione della materia è ripartita tra i singoli Stati e l'Unione. Difatti, a disciplina dell'ingresso degli stranieri, dei controlli di frontiera, dei permessi di soggiorno e dei visti è ancora lasciata alla giurisprudenza propria di ogni Paese. Tuttavia, il Trattato di Amsterdam del 1999 ha introdotto chiare competenze comunitarie in una materia che fino ad allora era di esclusiva competenza dei singoli Stati o della loro cooperazione. L'art. 63, par 3 lett. B TCE attribuiva, infatti, al Consiglio la competenza di adottare misure in materia di immigrazione, soggiorno irregolare, e rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. La decisione sull'entrata degli stranieri nel territorio è una competenza che è rimasta però sostanzialmente sotto il controllo della sovranità statale.

Poiché le politiche migratorie attuate da un singolo Stato si ripercuotono inevitabilmente anche sugli altri Membri, la gestione dei flussi migratori richiederà inevitabilmente una strategia comune a tutti i Paesi dell'Unione. Tale strategia appare però di difficile attuazione per via delle profonde differenze sociali, politiche ed economiche che si riflettono sulle politiche di singolo Stato. È bene ricordare inoltre che le politiche migratorie di uno Stato sono influenzate dal grado di attrazione che questo esercita per i migranti. Il primo elemento di richiamo è il fattore geografico: la vicinanza e l'accessibilità sono elementi di primaria attrattiva sia per le immigrazioni regolari che per quelle irregolari. Infatti le caratteristiche geo-morfologiche dell'Italia lo rendono il Paese dell'Unione a più alto richiamo per i flussi migratori. Un altro elemento attrattivo è la presenza di comunità insediate stabilmente nel territorio dello Stato. In questo caso, i Paesi di più vecchia tradizione

immigratoria come la Francia e la Germania, sono sicuramente più esposti rispetto a quelli di più nuova immigrazione come l'Italia e la Spagna. Anche i motivi economici assumono grande importanza, influiscono in particolare la struttura del mercato del lavoro di uno Stato e l'offerta di impiego. Infine di notevole importanza sono i fattori giuridico-amministrativi e in generale tutte le norme di un Paese in materia di ingresso, di soggiorno, di ammissione dei rifugiati o dei richiedenti asilo. La complessità delle tipologie dei flussi e la specificità di ogni Paese portano a comprendere come la politica migratoria sia custodita come una prerogativa della sovranità dai Membri dell'Unione.

Il Consiglio europeo di Tampere aveva sottolineato la necessità di adottare una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi facendo perno sulla cooperazione con i Paesi di origine e di transito. Nella Comunicazione della Commissione del 2002 sull'integrazione della politica migratoria nelle relazioni con i Paesi terzi¹⁰, veniva individuato come obiettivo principale il contrasto dell'immigrazione direttamente nei Paesi di origine dei migranti perché «la riduzione della povertà e la creazione di posti di lavoro riducono la spinta alla “emigrazione di sopravvivenza”». Nel Programma dell'Aja, dopo aver ribadito che la decisione sul numero di migranti che potevano essere ammessi nei singoli Stati, per motivi di lavoro, restava di competenza delle autorità nazionali, la Commissione proponeva di elaborare una politica di immigrazione comune in grado di affrontare la situazione degli immigrati legali. In realtà però politica di regolamentazione sulle quote o sui flussi immigratori appare ancora oggi una prospettiva di difficile realizzazione in quanto i Paesi membri sono liberi di poter regolamentare la materia a proprio piacimento. Accanto a questi elementi, l'Unione Europea, ha posto negli ultimi anni un'attenzione maggiore alla difesa dei diritti umani fondamentali. L'asilo è sicuramente uno degli strumenti più importanti di tutela e come tale è riconosciuto anche nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948. A ciò va aggiunto anche l'istituzione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati del 1950, e la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati. In base alla Convenzione, si definisce rifugiato colui che temendo di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o per opinioni politiche, vuole avvalersi della protezione di un determinato Paese. Quindi il fenomeno riguarda la protezione di ben determinate categorie di persone che entrano nel territorio dell'Unione, e qui chiedono di rimanere sulla base dei diritti spettanti.

La cooperazione politica europea in materia di asilo e rifugiati ha avuto inizio con l'Atto Unico Europeo del 1987. Sebbene la Comunità fosse intervenuta per creare un coordinamento a livello europeo, gli Stati mantenevano comunque la potestà legislativa in materia. Nel dicembre 1988 la Commissione europea elaborava una proposta per il coordinamento delle norme sul diritto di asilo e sullo status di rifugiato, che non venne però mai formalizzata. Un più efficace coordinamento in ambito comunitario in materia si è avuto con il Trattato di Maastricht del 1992. Quest'ultimo obbligava gli Stati membri a cooperare in diversi campi tra cui il diritto di asilo entrando così a far parte delle questioni comuni del “terzo pilastro”. Il primo atto concreto fu l'adozione nel Consiglio di Londra del 1992 di tre Risoluzioni relative ai criteri di decisione per la validità delle richieste di asilo presentate. Ovviamente tali disposizioni vennero prese nel rispetto dei principi della Convenzione di Ginevra del 1951 ed il Protocollo di New York sullo statuto dei rifugiati del 1967. Negli anni Novanta è necessario inoltre ricordare la crisi nella ex-Jugoslavia. Tale fenomeno, rese

¹⁰ *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'integrazione della politica sulle immigrazioni nelle relazioni con i Paesi terzi* COM(2002) 703, Bollettino UE 12-2002.

necessario il ricorso alla cosiddetta “protezione temporanea” al fine di sanare la posizione di molti richiedenti asilo che non possedevano i requisiti previsti della Convenzione di Ginevra. Fu così che una larga parte di questi stranieri beneficiò di forme di protezione sussidiaria. Per gli immigrati non provenienti dall’area dei Balcani fu invece previsto l’obbligo per gli Stati di non espellere o respingere un rifugiato verso luoghi dove la sua vita potrebbe essere stata minacciata a causa della razza, della religione, della nazionalità, della appartenenza ad un gruppo sociale o delle opinioni politiche.

Il Trattato di Maastricht, ha messo in luce la necessità di un approccio comune in ambito di immigrazione e asilo, ma ha anche dimostrato che i tempi erano oramai maturi per un reale trasferimento di una competenza dagli Stati alla Comunità. Con il Trattato di Amsterdam del 1997, le questioni relative l’asilo e ai rifugiati venivano trasferite nel nuovo Titolo IV TCE, in cui si stabiliva, non tanto una competenza generale in materia, ma veniva definita una lista di settori d’intervento per le istituzioni comunitarie.

Il Trattato sottolineava come le misure prese in materia dovevano essere a «norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti». Il Consiglio europeo di Tampere del 1999 e le modifiche normative introdotte nel Trattato di Nizza del 2001, hanno poi completato il quadro giuridico di riferimento necessario per la creazione di un sistema comune europeo in tema di asilo.

Ad esso, l’Unione Europea sarebbe arrivata al termine di un percorso articolato in due fasi.

La prima fase fu di armonizzazione, in cui gli Stati, pur mantenendo i propri regimi nazionali, dovevano rispettare alcune norme sovranazionali.

Nella seconda fase invece la procedura comunitaria sarebbe diventata meno flessibile al fine di realizzare un sistema legislativo unitario.

3. Le fasi della politica di asilo e gli sviluppi successivi

La prima fase di armonizzazione delle legislazioni nazionali è stata realizzata attraverso lo strumento giuridico flessibile della direttiva. Il suo obiettivo principale era quello di cancellare le differenze in campo di asilo, che avrebbero consentito anche di eliminare i fattori che spingevano i richiedenti asilo verso uno Stato dell’Unione anziché un altro.

Il primo atto in materia è stato l’adozione del Regolamento del 2000 che istituiva il Sistema “Eurodac”¹¹. Quest’ultimo può essere definito come un sistema informatico di raccolta e di confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e degli stranieri irregolari accessibile a tutti gli Stati dell’Unione. Difatti, a chi veniva fermato mentre tentava di entrare nel territorio della Comunità, venivano prelevate impronte digitali che erano subito confrontate con quelle già inserite nel sistema, consentendo di determinare velocemente se il fermato aveva o meno il diritto a varcare i confini. Questo sistema inoltre permetteva di verificare se l’immigrato avesse presentato già domanda di asilo in un determinato Stato dell’Unione.

Nel 2000 veniva approvata la Decisione 2000/595/CE che istituiva il Fondo europeo per i

¹¹ Regolamento CE n 2725/2000 del Consiglio dell’11 dicembre 2000 che istituisce l’“Eurodac” database per il confronto delle impronte digitali, GUCE L 316 del 15 dicembre 2000.

rifugiati¹², volto a sovvenzionare le iniziative degli Stati membri relative all'accoglienza e alle procedure di regolarizzazione degli immigrati. Nel luglio 2001 veniva poi accolta la Direttiva sulla Protezione temporanea in caso di grande afflusso di sfollati, e la promozione divisione equa degli sforzi fra gli Stati membri. Il Documento si occupava in particolare della categoria degli immigrati che erano costretti ad abbandonare il loro Paese, ma che non potevano usufruire dello status di rifugiati poiché non avevano i requisiti elencati nella Convenzione di Ginevra del 1951. A questi immigrati era riconosciuta la protezione di un anno, che poteva essere allungata per un massimo di un anno, il rilascio di un titolo di soggiorno valido per la durata della protezione, la possibilità di esercitare un'attività lavorativa e il diritto al ricongiungimento familiare. Il Documento aveva il merito di colmare le alcune carenze nel campo della protezione delle persone, in quanto la normativa internazionale era insufficiente.

Nel gennaio 2003 il Consiglio approvava la Direttiva relativa alle norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo, in cui si poneva particolare attenzione ai richiedenti privi di sufficienti mezzi economici. A questi individui infatti, gli Stati dovevano assicurare un livello di vita dignitoso, un alloggio, assistenza sanitaria e sussidi economici. Sempre nel corso del 2003, il Consiglio adottava il Regolamento n 343/2003 cosiddetto Dublino II¹³. Tale documento sostituiva la Convenzione di Dublino del 1990, e aveva lo scopo principale di definire in maniera univoca le modalità per la richiesta di asilo. L'obiettivo era quello di garantire da un lato che le domande venissero effettivamente prese in considerazione dagli Stati membri, e dall'altro evitare la presentazione di domande in più Paesi membri. Difatti, il documento introduceva la regola in base alla quale ogni individuo aveva diritto ad una sola possibilità di esame della richiesta di asilo. Il Regolamento inoltre, apportava grandi miglioramenti nell'ambito della riduzione dei tempi per la presa in esame delle richieste, e introduceva inoltre maggiori garanzie per il ricongiungimento familiare.

Nell'aprile 2004 veniva approvata la Direttiva che dettava le norme minime sulla qualifica di rifugiato e in materia di protezione, definendo i criteri necessari per la valutazione della domanda di protezione internazionale. Infatti, accanto ai requisiti sanciti dalla Convenzione di Ginevra per i rifugiati, venivano elencate alcune caratteristiche necessarie per ottenere la "protezione sussidiaria", estesa appunto a coloro che non rientravano nella classica definizione di rifugiato menzionata dalla Convenzione, ma che comunque vedevano minacciata la propria incolumità.

Nel dicembre 2005 veniva adottata la Direttiva recante norme minime al fine di stabilire criteri univoci di decisionalità nell'ambito dei Paesi firmatari. Lo scopo del documento era proprio quello di introdurre parametri di giudizio univoci per eliminare le differenze nella valutazione delle domande di asilo da parte dei Paesi dell'Unione. Queste differenze infatti influenzavano molto la decisione di presentare la domanda in uno Stato piuttosto che in un altro. In realtà la Direttiva, lasciava comunque ampio spazio di decisione ai Paesi membri.

Nonostante i limiti oggettivi, questa prima fase dell'attività delle istituzioni europee, ha cercato di definire una direttiva unica in fatto di asilo, salvaguardando da un lato le norme minime del diritto internazionale e dall'altro, le libertà decisionale che gli Stati comunque richiedevano.

Possiamo ora passare alla seconda fase di armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Il Programma dell'Aja¹⁴ fissava al 2010 il termine ultimo per l'istituzione del regime europeo

¹² *Decisione 2000/595/CE del Consiglio del 28 settembre 2000 che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati*, GUCE L 252 del 6 settembre 2000.

¹³ *Regolamento CE n 234/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo*, GUCE n L 050 del 25 febbraio 2003.

¹⁴ *Il programma dell'Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM (2005), Bollettino EU 5-2005.

comune in materia di asilo, la determinazione di uno status uniforme per coloro che godevano del diritto di asilo o di protezione e, infine, la creazione di strutture comunitarie che coinvolgessero i servizi nazionali competenti in materia di asilo per promuovere a cooperazione. A tale fine, nel 2006, la Commissione adottava una Comunicazione che indicava un programma di lavoro volto al ottenimento concreto di una politica unitaria europea in materia.

Nel 2007 la Commissione confermava il Libro Verde che aveva come obiettivo principale quello di dar vita a un dibattito su come giungere all'armonizzazione delle procedure in vista della scadenza del 2010. Contemporaneamente, la Commissione prevedeva anche interventi volti a garantire la stabilizzazione e dello sviluppo dei Paesi terzi, che doveva avvenire collaborando con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Possiamo dunque affermare che le istituzioni centrali europee si stanno tutt'ora impegnando nella fase di sviluppo delle politiche di asilo; oltretutto è stato appurato come nessuna politica europea sia efficace se non supportata da azioni di partenariato con i Paesi terzi.

Per quanto riguarda la libertà di circolazione, essa è stata fin dalle origini uno degli obiettivi principali della Comunità, ma solo con il Trattato di Amsterdam si ha la determinazione concreta di tale principio. Il Titolo IV TCE prevedeva l'abolizione dei controlli alle frontiere interne sia per i cittadini dell'Unione Europea sia per quelli dei Paesi Terzi. Per questi ultimi non era previsto però il diritto di soggiornare in uno Stato membro differente da quello che gli aveva consentito l'ingresso. Occorreva, quindi, determinare quale fosse l'efficacia del visto di soggiorno concesso da uno Stato membro, negli altri Paesi dell'Unione. In attesa di una riforma del settore della libera circolazione dei cittadini di Stati terzi nell'Unione, questa materia continua ad essere tutt'oggi regolata dalle norme contenute nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990. In base a queste disposizioni tutti coloro che sono titolari di un visto regolare possono circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione.

Per quanto riguarda invece l'ingresso soggiorno, l'art. 62 al punto 2, prevedeva misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri che riguardavano anche norme e procedure con cui gli Stati membri dovevano attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere. La finalità dell'uniformare i controlli alle frontiere esterne era principalmente quella di dar vita a un regime giuridico comune in grado di consentire la libera circolazione degli individui all'interno dell'Unione Europea. Proprio in materia di controlli alle frontiere esterne, l'art. 62 TCE punto 2, lett. B, prevedeva che fossero adottate «regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi». Nel 2001 veniva approvato il Regolamento contenente gli elenchi dei Paesi i cui cittadini dovevano essere in possesso o esentati dall'obbligo dei visti all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Una tappa necessaria per arrivare al processo di armonizzazione delle politiche in materia è stata sicuramente la creazione di un modello unico di visto, valido in tutti gli Stati membri, mediante il Regolamento del 1995 relativo all'istituzione di un modello uniforme di visto. Qui, l'istituzione di un modello uniforme è stato visto come elemento fondamentale per l'armonizzazione delle politiche in materia di visti. In realtà però tutt'oggi vi è una convergenza in materia di visti di breve periodo, mentre non è previsto alcun regime comune per i visti di lunga durata.

Per quanto riguarda la pratica dei controlli alle frontiere, le istituzioni comunitarie negli ultimi anni si sono dotate di strumenti maggiormente efficienti. Nel 2004 il Consiglio ha adottato un Regolamento che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne¹⁵, detta "Frontex". L'Agenzia ha il compito di rendere più semplice l'applicazione delle misure comunitarie in materia di gestione delle frontiere esterne, garantendo il coordinamento

¹⁵ Punto 4.

delle azioni intraprese dagli Stati membri nell'attuare tali misure¹⁶. L'Agenzia, sarebbe dunque in grado di offrire l'assistenza necessaria per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte degli Stati membri e individuare le pratiche migliori riguardanti l'acquisizione di documenti di viaggio e l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi presenti illegalmente nei territori degli Stati membri. Nel 2006 veniva approvato un Regolamento che istituiva un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere esterne da parte delle persone, da applicare a chiunque attraversasse le frontiere interne o esterne di uno Stato membro. "La definizione di un regime comune in materia di attraversamento delle frontiere da parte delle persone non mette in discussione né pregiudica i diritti in materia di libera circolazione di cui godono i cittadini dell'Unione e i loro familiari nonché i cittadini dei paesi terzi e i loro familiari che, in virtù di accordi conclusi tra la Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e detti paesi terzi, dall'altro, beneficiano di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione"¹⁷.

Per quanto riguarda invece le frontiere esterne, queste potevano essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti previa verifica dell'identità della persona. La verifica minima era una la regola da rispettare sia dai cittadini dell'Unione europea sia per tutti gli altri. L'obiettivo era quello di verificare l'identità del soggetto attraverso una rapida verifica della validità del documento e della presenza di indizi di falsificazione.

I cittadini di paesi terzi erano sottoposti a verifiche più approfondite. Per un soggiorno non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi, i cittadini di paesi terzi dovevano essere in possesso di un documento di viaggio; di un visto valido (se richiesto); giustificare lo scopo del soggiorno; disporre di mezzi di sussistenza sufficienti; non essere segnalati nel Sistema d'informazione Schengen; e non essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico.

Potevano essere respinti dal territorio tutti i cittadini di Paesi terzi che non rispondevano a tali condizioni. I documenti di viaggio dei cittadini di paesi terzi dovevano presentare un timbro al momento dell'ingresso e dell'uscita. Se il documento di viaggio non recava il timbro d'ingresso, si poteva anche affermare che il titolare non possedeva più le caratteristiche necessarie per il soggiorno. Quest'ultimo poteva tuttavia fornire elementi di prova come biglietti di viaggio o giustificativi della sua presenza fuori del territorio degli Stati membri.

Per quanto riguarda invece le frontiere interne, chiunque, indipendentemente dalla cittadinanza, poteva attraversarle senza che fossero effettuate verifiche. La polizia era libera di effettuare controlli nelle zone di frontiera come sul resto del territorio e, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro poteva ripristinare il controllo alle frontiere interne per un periodo limitato. Quando uno Stato aveva intenzione di agire in tal modo era tenuto comunque a darne comunicazione quanto prima agli altri Stati membri, alla Commissione e al Parlamento Europeo.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GUCE L349 del 25.11.2004.

¹⁷ Punto 5

Conclusioni

"Le politiche migratorie hanno due principali obiettivi: garantire l'ordine e la sicurezza pubblica con il contrasto all'immigrazione clandestina; favorire l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari assicurando coesione sociale". Così il Governo italiano si esprime dalle pagine del sito internet del Ministero dell'Interno, ma queste parole appaiono come una mera dichiarazione di intenti perché, a tutt'oggi, non sono state varate leggi sull'immigrazione che oltre a proibire e punire si prefiggano di riconoscere benefici e diritti agli immigrati. Questa situazione però non è diversa da quella dell'Unione Europea. Secondo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, nel 2015, circa 365mila persone hanno tentato di raggiungere l'Europa. La mancanza di una strategia comune per i Paesi Membri ha generato, di fronte a tale fenomeno, un grande allarmismo; inoltre a causa della mancanza di politiche comuni, vi sono alcuni paesi che prevedono leggi di accesso più severe di altri. Il regolamento di Dublino impone però di fare richiesta d'asilo nel primo paese dell'Unione in cui si fermano. Questo sistema alimenta l'entrata illegale dei migranti, che spesso decidono di affidarsi a trafficanti di esseri umani senza scrupoli e di affrontare viaggi clandestini disumani che determinano ogni anno la morte di migliaia di uomini, donne, bambini. Il consulente delle Nazioni Unite, François Crépeau, ha affermato che il comportamento dell'Europa di fronte all'immigrazione irregolare non dovrebbe essere quello della repressione, ma quello dell'organizzazione. Qui si mette in luce proprio l'esigenza di un cambiamento riguardo la visione dell'immigrazione illegale; si sottolinea l'importanza dello sviluppo di sentimenti empatici nei confronti di esseri umani che sono costretti, nella maggior parte dei casi, a fuggire da gravi situazioni di guerra, di miseria e malattia, dal paese dove sono nati. Questi ultimi sono, una volta raggiunto il Paese Europeo, costretti a vivere spesso in condizioni di degrado, ammassati in case sovrappopolate e in condizioni igieniche pessime.

Alla luce di queste brevi considerazioni, possiamo affermare che una politica fatta di divieti e poche concessioni ormai non funziona più e, anzi, non ha mai pagato l'Italia così come negli altri Paesi. Basti ricordare il caso della Francia. Come risposta ai provvedimenti adottati in tema di immigrazione dai Governi transalpini, che stabilivano ogni volta dei requisiti legali sempre più difficili per gli immigrati, gli stessi hanno deciso di riunirsi e di formare i gruppi dei "senza documenti"¹⁸. Con numerose dimostrazioni collettive, questi irregolari si sono introdotti nella sfera pubblica per rivendicare i loro diritti come qualsiasi cittadino. È così che nel 2002 una cinquantina di "senza documenti", in attesa da oltre un anno di un responso alle richieste di asilo, occupavano il museo della resistenza di Lione. Ad Agosto dello stesso anno altri appartenenti al movimento invece si insediavano nella basilica di Saint Denis, sgomberata dalle autorità solo dopo 15 giorni. Un altro caso che vale la pena ricordare è quello spagnolo. L'evoluzione sempre più restrittiva della legislazione Spagnola sull'emigrazione ha portato gli irregolari ad unirsi in un movimento, quello dei "sus reflejos", che ha attuato forme di protesta simili a quelle registrate in Francia. Purtroppo episodi di dissenso così plateali, che sfociavano spesso in atti di violenza, hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica che invece di cogliere il disagio di fondo, ha reagito chiedendo allo Stato maggior protezione nei confronti degli immigrati. L'immagine dello straniero come potenziale nemico, è stata anche ampliata dal mondo giornalistico. Nelle ricerche svolte all'interno del progetto Etnequal Social Communication¹⁹ sul mondo dell'informazione in Italia, veniva presentato

¹⁸ Sito del movimento dei sans papiers www.pajol.eu.org.

¹⁹ Articolo consultabile su www.cesti.org.

un quadro generale dominato da una sconcertante inadeguatezza dei contenuti e dei linguaggi proposti al pubblico. Lo studio metteva in luce come lo spazio dedicato alla cronaca e alla modalità di ingresso degli immigrati sovrastava quello, scarsissimo, dedicato alla conoscenza di come realmente vivevano i lavoratori stranieri in Italia. Nelle conclusioni della ricerca veniva messo in luce come la figura dell'immigrato proposta da tale modello informativo era plasmata ad arte per creare sentimenti di sconcerto e paura nel cittadino, che spesso finiva per attribuire all'eccessiva presenza straniera in Italia tutti i malesseri del paese, anche se questi non avevano nessun diretto collegamento con la presenza di immigrati.

Mai come oggi è quindi necessario che la società europea si impegni in una politica di integrazione che deve necessariamente passare dall'elaborazione di norme più attente all'inclusione degli immigrati, che non li criminalizzi a prescindere, insomma che li punisca se commettono errori ma che li sappia anche premiare se si dimostrano meritevoli. Solo attraverso l'impegno delle istituzioni gli stessi cittadini arriveranno a non guardare più all'emigrazione come un problema ma come una risorsa per il Paese. La sfida del futuro, dunque, si gioca non tanto nell'importare modelli integrazionisti stranieri. Visto, dunque, che oggi non ha più senso rifarsi meccanicamente al passato, ci si può chiedere se sia possibile elaborare "una via europea all'integrazione", non come soluzione studiata a tavolino, ma come sperimentazione di un processo di coesione politica e partecipazione sociale.

Bibliografia/Sitografia

- Autori vari, *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i trattati di Roma*, G. Giappichelli Ed, Torino, 2008.
- Nascimbene B., *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, Teseo editore, 2009.
- *Gli immigrati? Si ammalano qui*, La Repubblica, 5 febbraio 2009.
- Antonello C., *Le politiche sull'immigrazione e l'asilo nell'Unione europea: recenti sviluppi*, pp. 3-4; 5 novembre 2008, articolo consultabile su www.federalismi.it.
- Licastro G., *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, articolo consultabile su www.diritto.it.
- Pricolo B., *L'integrazione dei cittadini di Stati terzi nelle politiche comunitarie di gestione dell'immigrazione*, articolo consultabile su www.cestim.it.
- *Permessi a punti per stranieri Le Acli: "Percorso a ostacoli"*, articolo consultabile su www.quotidianonet.it (sito on-line de La Nazione, il Resto del Carlino, il Giorno).
- Merlo A.M. *L'ultimo rifugio dei sans papiers*, il Manifesto, 09 Luglio 2002.