

Indice

<i>Introduzione: L'attuazione della politica comunitaria</i>	2
1. <i>Presupposti per un'integrazione</i>	4
2. <i>Trattato di Maastricht, di Amsterdam e il Consiglio Europeo di Tampere</i>	7
3. <i>L'incremento dei flussi migratori: la crisi degli ultimi anni</i>	9
4. <i>Le politiche di asilo in Europa e in Italia: Focus sul Decreto Minniti – Orlando</i>	12
<i>Conclusioni: Evitare il crollo del senso di Unione Europea</i>	16
<i>Bibliografia e sitografia</i>	19

L'attuazione della politica comunitaria

Questo lavoro è volto a evidenziare la politica comunitaria di immigrazione fin dalle sue origini, la quale è stata caratterizzata da una tutela dell'interesse comune europeo e dalla difesa delle prerogative nazionali. Come è noto, infatti, in tale materia la competenza comunitaria va ad integrarsi con quella degli Stati membri; ciò si desume dall'attuale art. 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ai sensi del quale gli Stati membri hanno la possibilità, nel settore in questione, di mantenere o introdurre diverse disposizioni normative a livello nazionale purché compatibili con il Trattato e con gli accordi internazionali. Ma la politica comunitaria di immigrazione diviene comunitaria solo con il Trattato di Amsterdam, sebbene non si riscontri un'applicazione integrale delle procedure del primo pilastro¹. In particolare, l'introduzione del Titolo IV "Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali," segna l'ingresso della politica di immigrazione nel programma d'azione comunitario volto alla realizzazione di uno spazio di libertà e sicurezza. Partendo dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 (di cui parleremo in maniera approfondita nel paragrafo successivo) durante il quale è stato approvato un piano d'azione per la definizione di una politica comune dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione, la Commissione mira a lanciare una discussione approfondita su tale tematica, finalizzata ad inquadrare meglio i confini delle competenze comunitarie e nazionali in materia. La disciplina è stata negli anni modificata e attualmente il Trattato in materia si caratterizza infatti, per il fatto che ampi spazi di intervento sono riservati alle competenze statali. Da un lato, è pienamente applicabile nel settore in esame il principio di sussidiarietà², dall'altro lato le norme contenute nel Trattato fanno spesso riferimento ad interventi degli Stati membri in materia. Tuttavia, la creazione di uno spazio comune di libera circolazione, pone gli Stati membri sia dinanzi a nuove sfide, sia di fronte alla consapevolezza che il comportamento di ciascuno di essi può avere ripercussioni sugli interessi degli altri e che dunque è fondamentale tenere

¹ Il Primo Pilastro dell'UE è quello delle comunità europee, all'interno del quale ritroviamo anche gli Accordi di Asilo Politico e gli Accordi di Schengen.

² Il principio di sussidiarietà può essere definito come quel principio regolatore secondo il quale, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione.

conto degli interessi dei partner nel definire e attuare le proprie politiche di immigrazione, integrazione e asilo. Conseguentemente, gli Stati membri dell'Unione Europea hanno deciso di riavvicinare le loro politiche in questi settori. Nel quadro dei programmi di Tampere (1999-2004), dell'Aia (2004-2009) e di Stoccolma (2010-2014), l'Unione ha dunque assunto l'impegno a sviluppare una politica comune sull'immigrazione e sull'asilo fondata sugli stessi principi ossia: un approccio globale nella gestione dei flussi migratori, un regime comune europeo in materia di asilo, lo sviluppo di partenariati con gli Stati di origine e di transito dei migranti, l'equo trattamento dei cittadini di Stati terzi che soggiornano legalmente sul il territorio comunitario. A ciò si aggiunge, nella gestione del fenomeno migratorio, il cambiamento di approccio adottato in materia. Da un'impostazione fondata prevalentemente sulla sicurezza e sulla riduzione delle pressioni migratorie, dove si è passati infatti ad un approccio diretto a migliorare le misure di accompagnamento di gestione dei flussi migratori, a trasformare migrazione e mobilità in forze positive a vantaggio dello sviluppo, a dare più attenzione nelle politiche alla questione del lavoro dignitoso per coordinare in modo migliore la migrazione economica. L'approccio globale così adottato, che vede coinvolte nel contempo l'organizzazione internazionale per le migrazioni³, la lotta contro l'immigrazione clandestina e le interazioni tra le migrazioni e lo sviluppo, testimonia la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di immigrazione. Alla luce di quanto detto sinora, nell'affrontare il tema oggetto del paper, cercherò di mettere in evidenza tratti caratteristici della competenza comunitaria e i vari organi volti alla risoluzione di un problema ormai strutturale. A questo fine, approfondirò il contenuto dei Trattati che si sono susseguiti negli anni iniziando dal Consiglio europeo di Tampere così da porre in evidenza la situazione per quanto concerne l'ingresso dei cittadini extracomunitari, status del cittadino non comunitario legalmente soggiornante nel territorio di uno Stato membro, lotta all'immigrazione illegale. Soprattutto cercando di evidenziare la difficoltà, oggi come ieri, di raggiungere accordi con Stati terzi. In particolare toccherò temi caldi al momento che vanno dai vari centri come gli SPRAR, i CAS, i CAD ecc. Così da cercare di mostrare come la materia definita nei trattati è spesso

³ L'OIM è l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM/OIM). Fondata nel 1951 si occupa di migrazioni e ha sede a Ginevra.

confusa nella messa in pratica. Ma soprattutto proverò ad analizzare ciò che si è stabilito con la Riforma Dublino IV. Dunque nel primo paragrafo cercherò di compiere un breve excursus storico provando a spiegare perché la crisi dei migranti non dovrebbe più essere definita tale. Difatti quasi tutti i dizionari, le enciclopedie e i programmi televisivi parlano dell'immigrazione come una crisi pur essendo ormai strutturale. Difatti i ritardi nelle soluzioni non fanno altro che generare razzismo e omofobia, basti pensare ai vari paesi che hanno creato o hanno pensato di creare barriere anti-migranti.

1. *Presupposti per un'integrazione*

Negli ultimi anni, quello dell'immigrazione è divenuto uno dei temi centrali dell'agenda politica internazionale nonché una delle priorità dell'Unione Europea. I dati statistici spiegano facilmente il perché di tale ragione. Basti infatti considerare che ogni anno, sono milioni le persone che attraversano le frontiere esterne dell'Unione Europea. Oggi gli immigrati rappresentano circa il 3,9% del totale della popolazione dell'UE⁴. Al 1° gennaio 2015, infatti, i cittadini dei paesi terzi che risiedevano nell'UE erano 19,8 milioni⁵. In un'Europa aperta, in cui vige una politica comune dei visti, l'immigrazione è divenuta una realtà che deve essere gestita in modo efficiente. L'Unione Europea ha dovuto estendere la sua azione a nuovi settori, uno dei quali è proprio l'immigrazione. Come è noto, i Trattati istitutivi delle Comunità europee non contenevano, nei loro testi originali, disposizioni specifiche in materia di immigrazione di cittadini provenienti dai Paesi terzi. Questi ultimi non godevano infatti di una disciplina compiuta e organica relativa al loro status, ma questa variava a seconda dello Stato membro di residenza, l'unico competente a disciplinarne l'ingresso, il soggiorno e l'accesso al lavoro. Peraltro, le stesse norme in materia di libera circolazione furono da subito intese come limitate a coloro che possedevano la cittadinanza di uno Stato membro nonostante il testo dell'art.

⁴ Fonte Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it#Stranieri

⁵ Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera, maggio 2016.

48 Trattato CE non prevedesse alcuna esplicita esclusione dei cittadini extracomunitari. Se si escludevano infatti le norme del regolamento 1612/68⁶ che consentivano l'ingresso, il soggiorno e il trattamento dei familiari di un lavoratore comunitario che avesse esercitato una delle libertà garantite dal Trattato, ne risultava che la politica in materia era completamente lasciata alla discrezionalità degli Stati che ne custodivano la competenza. Questo fino alla fine degli anni Settanta, quando il movimento migratorio dei cittadini di Stati terzi iniziò ad assumere dimensioni importanti. Difatti ci fu la necessità di trovare soluzioni all'interno del contesto europeo. In realtà la Comunità aveva tentato in precedenza di regolamentare il tema delle migrazioni, ma non era mai andata oltre la politica interna delle varie Nazioni. Possiamo riportare, come esempio, i poteri in materia di politica sociale presenti nel Trattato CE⁷. Tali disposizioni consentivano infatti alle istituzioni comunitarie di adottare atti o raccomandazioni che si risolvevano come semplici inviti a tenere un determinato comportamento ma che non erano vincolanti per gli Stati membri. L'obiettivo era sia migliorare il trattamento dei lavoratori proveniente da Paesi terzi e sia realizzare un coordinamento nel contrasto all'immigrazione clandestina. Ma come possiamo notare erano presenti soltanto un regime comunitario di sicurezza sociale⁸. Il tutto fu utilizzato per l'emanazione della Decisione della Commissione 8 luglio 1985, nonché base giuridica dell'articolo 118 del Trattato CE. Nello specifico si stabiliva che ogni Stato doveva inviare alla Commissione e agli altri Stati membri i progetti in materia di ammissione, soggiorno e trattamento dei cittadini dei Paesi terzi, allo scopo di avviare una concentrazione. Questo strumento fu oggetto di una controversia davanti alla Corte di Giustizia, tra la Commissione e alcuni Stati membri. Questi ultimi ne chiedevano l'annullamento, in quanto sostenevano, da un lato, che l'art. 118 non autorizzava ad adottare atti vincolanti e, dall'altro, che le politiche di immigrazione andavano oltre il contesto sociale (Sentenza 9 luglio 1987, c. 281,283-285,287/85, p.3203, punto 2). Si tentarono, in seguito, molti approcci per disciplinare la materia migratoria, ma nessuna di queste iniziative ebbe seguito. Nemmeno l'art. 100 del

⁶ Il regolamento n.1612/68 del 15 ottobre 1968 è relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

⁷ Artt. 117 e 118 Trattato CEE; rispettivamente, art.136 e 137 Trattato CE.

⁸ Basti pensare che solo nel 2003 si realizzò l'estensione ai cittadini di Paesi terzi.

Trattato CE come fondamento giuridico per lo sviluppo di una politica comunitaria fu mai utilizzato. Ad ogni modo, però, si creò la necessità di sviluppare una politica comune, ma soprattutto di muoversi su un percorso istituzionale diverso. Ma gli Stati membri scelsero di procedere a livello intergovernativo (Giubboni, 2005). L'obiettivo dell'Atto Unico europeo del 1986 era la creazione di uno spazio senza frontiere, nel quale fosse assicurata la libera circolazione delle persone. A ciò bisogna aggiungere come, in due dichiarazioni allegate all'Atto unico europeo, gli Stati membri sottolineavano il loro diritto ad adottare le misure ritenute necessarie in materia di controllo dell'immigrazione da paesi terzi dichiarandosi tuttavia pronti a cooperare, senza pregiudizio delle competenze della Comunità, per promuovere la libera circolazione delle persone, in particolare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi. Proprio per tale ragione, la promozione della libera circolazione delle persone fu attuata a livello intergovernativo in particolare attraverso l'istituzione di diversi fori di discussione o gruppi di lavoro. Tra i vari gruppi c'è da ricordare il Gruppo Trevi⁹ fondato nel 1975 e il Comitato ad hoc per l'immigrazione istituito a Londa nel 1986. Dunque il risultato più significativo della cooperazione intergovernativa fu raggiunto con gli Accordi di Schengen del 1985 e con la successiva Convenzione di applicazione del 1990. Si trattava di accordi conclusi da un gruppo soltanto di Stati membri a cui in seguito aderirono tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda. La Convenzione, pur non dettando una disciplina completa quanto all'ingresso e al soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi conteneva principi uniformi in materia di controlli, alla politica dei visti e dell'asilo e alla cooperazione giudiziaria in materia penale. Anche se ci furono delle particolari postille, come ad esempio quella della creazione del Sistema di Informazione di Schengen. Ovvero un sistema di informazione consultato dalle autorità con lo scopo di segnalare e scambiare dati relativi all'identità delle persone. Pertanto si rafforzarono i controlli alle frontiere, non facendo altro che inasprire le condizioni di ammissione dei cittadini non comunitari. Così che risultò fondamentale ricercare la piena realizzazione della libera circolazione.

⁹ Aveva il compito di rafforzare la cooperazione tra i diversi Stati, di polizia e di sicurezza nazionale, al fine di combattere e reprimere la criminalità organizzata.

2. *Trattato di Maastricht, di Amsterdam e il Consiglio di Tampere*

Una prima risposta a tale esigenza si ebbe con il Trattato di Maastricht, nel 1992, il quale inserisce la politica di immigrazione tra le questioni di interesse comune previste dal terzo pilastro dell'Unione europea. Si è voluto in tal modo porre le basi per una collaborazione in ambito istituzionale che consentisse il superamento di quella cooperazione rafforzata tra alcuni Stati membri. Facendo sempre eccezione alla politica dei visti. Ad ogni modo la cooperazione politica si sviluppa nel quadro istituzionale europeo, dove è ravvisabile rispetto al passato una qualche partecipazione delle istituzioni comunitarie. Nello specifico al Consiglio venne attribuita una funzione di coordinamento, adottando posizioni comuni o azioni comuni su iniziativa della Commissione. Quest'ultima era molto limitata in realtà, non aveva un ampio margine di movimento. Anzi era quasi immobilizzata. Difatti era esclusa la partecipazione nel processo decisionale e il diritto di informazione e di consultazione di cui godeva era limitato ai suoi aspetti principali delle attività presenti nel titolo VI. Però tra le più significative novità che si ricordano del Trattato di Amsterdam vi è sicuramente la parziale comunitarizzazione del Terzo Pilastro che ha comportato l'introduzione del nuovo Titolo IV nel Trattato CE. La finalità era quella di istituire in maniera graduale uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si voleva dunque da un lato realizzare la libera circolazione e dall'altro conseguire un elevato livello di sicurezza. Ma all'interno del nuovo titolo IV non vi è un'attribuzione alle istituzioni comunitarie di una competenza esterna. Per quanto concerne invece il Trattato di Amsterdam¹⁰, del 1997, prevedeva l'adozione della cooperazione rafforzata¹¹, ci fu una rinumerazione degli articoli dei trattati comunitari, si incorporarono gli Accordi di Schengen nel Primo Pilastro e le astensioni costruttive in seno al Consiglio Europeo. Il Trattato di Amsterdam, dunque, pose le basi per conservare e sviluppare l'Unione quale

¹⁰ Composto da 15 articoli, 13 protocolli, 51 dichiarazioni comuni e 8 dichiarazioni di alcuni degli stati firmatari.

¹¹ Una procedura decisionale, modificata con il Trattato di Nizza, volta a realizzare una più forte cooperazione tra alcuni Stati membri dell'Unione Europea in determinati temi, come la giustizia, la difesa, la gestione economica, ecc.

spazio di libertà in cui fosse garantita la libera circolazione e i controlli alle frontiere esterne, diritti di asilo e di immigrazione. Inoltre si stabiliva che il Regno Unito e l'Irlanda non partecipavano alle misure contenute nel Titolo IV, né tantomeno erano vincolati dagli atti adottati in base allo stesso, né alle Convenzioni concluse in materia. Tali Paesi poterono anche mantenere i controlli alle frontiere intracomunitarie e sulle persone che intendono fare ingresso sul loro territorio. Dunque delle esenzioni molto forti, partendo già con un piede sbagliato nei confronti della libera circolazione, amputando una parte dell'Europa molto appetita in quegli anni. Ma tale trattato prevedeva l'adozione di queste misure per tappe. Ovvero nell'arco di un periodo transitorio di cinque anni. Difatti si stabilì che dovevano essere inserite dal maggio 1999 al maggio 2004. In tal modo si diede un impulso allo sviluppo dell'attività normativa che si intensificò dapprima con il Piano di Azione di Vienna¹² e successivamente con il Consiglio Europeo di Tampere. Bisogna soffermarci proprio su quest'ultimo, il motivo è semplice. Infatti, mentre il Piano di Azione di Vienna mirava ad individuare le misure prioritarie entro il 2001, nel Consiglio Europeo di Tampere viene proposta l'elaborazione di una politica comune dell'Unione Europea in materia di asilo e immigrazione definendo al contempo gli elementi che essa avrebbe dovuto comprendere. Difatti gli Stati membri sono invitati a contribuire a una maggiore coerenza delle politiche interne e esterne dell'Unione stessa. In particolare: Partnership con i paesi di origine, regime europeo in materia di asilo, equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi e una gestione più efficiente dei flussi migratori. Difatti, successivamente all'adozione di tale piano, la Commissione Europea formulò proposte a favore di una politica comunitaria sull'asilo e l'immigrazione, basate sia su un quadro giuridico comune sia sullo sviluppo del coordinamento. Come vedremo nel prosieguo della trattazione, la Comunità esercitò le competenze attribuitele dal Trattato di Amsterdam, adottando numerose misure comunitarie per il trattamento dei temi sopra descritti. Così che il Consiglio di Tampere sollecitò la Comunità a concludere accordi di riammissione con Paesi terzi così come ad inserire clausole di riammissione negli accordi di associazione e cooperazione conclusi dalla UE. Ovviamente la piena circolazione non avvenne né allora né oggi, questo a causa dei tempi lunghi e soprattutto delle esenzioni

¹² Avvenne nel 1998 e vennero prese decisioni su come attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

per i vari paesi. Difatti anche negli anni a seguire, dal 2000 ad oggi, nei vari Consigli si è più volte discusso delle materie di libera circolazione e di difesa comunitaria ma non si è arrivati ancora ad un vero e proprio punto di svolta. Ad esempio troviamo il Programma dell'Aia, del 2005, per un approccio globale ai temi dell'immigrazione e il Programma di Stoccolma del 2010 in temi di sicurezza e solidarietà. Però ci fu soltanto frammentarietà. Ora vorrei soffermarmi su due aspetti, oggi molto importanti, riguardanti il processo migratorio e i controlli comunitari. Partendo da quella che è divenuta la crisi migratoria, passando per il diritto di asilo, oltre alle varie materie prese in considerazione dall'Unione Europea dal 2010 in poi e concludendo con i vari sistemi di accoglienza, come gli Hotspot, i SIS, gli CSPA, i CAS, i CAD, i CARA, i CIE e gli SPRAR.

3. L'incremento dei flussi migratori: la crisi degli ultimi anni

Prima di procedere bisogna analizzare, attentamente, il fenomeno delle migrazioni nei suoi aspetti specifici. Ovvero nella crisi migratoria che ha colpito l'Europa negli ultimi anni. Il fenomeno delle grandi migrazioni internazionali costituisce una delle più drammatiche e complesse questioni del nostro tempo. Esso disegna con molta chiarezza la mappa delle crescenti diseguaglianze che separano e connettono, nell'era globale, il «Sud» e il «Nord» del mondo: da un lato, gli inferni della miseria e della guerra, dai quali, sempre più spesso, si può soltanto fuggire; dall'altro, i Paesi sviluppati, che si sentono sempre più assediati. Tale fenomeno è sempre più al centro dell'attenzione e delle preoccupazioni dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri. Negli ultimi anni esso ha assunto i caratteri di una vera e propria emergenza con l'arrivo in Europa, soprattutto dal Medio Oriente e dal Nord Africa, di decine di migliaia di migranti e di rifugiati in fuga da guerre sanguinose, da dittature e da una miseria senza speranza. I dati sull'effettiva consistenza di questi arrivi più recenti sono ancora provvisori e approssimativi. Molti osservatori ritengono che sia in atto una crisi migratoria destinata a durare per anni, fino a giungere a conseguenze strutturali sugli equilibri demografici, economici, sociali e politici del Vecchio Continente. Per comprendere questa crisi migratoria e individuarne i caratteri specifici è opportuno gettare un rapido sguardo al passato. Le migrazioni costituiscono un dato pressoché costante della storia delle civiltà umane. L'Europa, in particolare, è stata per secoli un

continente particolarmente esposto a ripetuti e consistenti flussi di immigrazione. Per diversi aspetti essa è stata plasmata proprio da robusti spostamenti di uomini e di intere popolazioni. In particolar modo nel periodo delle cosiddette invasioni barbariche o, dell'espansione islamica. A partire dal XVI secolo, più precisamente dopo la scoperta dell'America, l'Europa è diventata in modo prevalente il punto di partenza di grandi flussi di emigrazione, soprattutto verso il Nuovo Mondo. Dovute per un verso dal tentativo di sfuggire a persecuzioni, violenze e regimi oppressivi e per l'altro dalla volontà di garantirsi migliori condizioni di vita dal punto di vista lavorativo. Tali flussi, accanto a consistenti spostamenti di uomini all'interno della stessa Europa, hanno conosciuto uno straordinario incremento tra Ottocento e Novecento, quando le Americhe e specialmente gli USA divennero terre di grandi opportunità. Ma sono andati poi lentamente esaurendosi tra le due guerre mondiali. Ciò a causa sia delle perdite demografiche provocate dai due conflitti e sia per le politiche restrittive che i paesi di destinazione hanno, poco alla volta, adottato contro l'arrivo di nuovi migranti. Un solo dato, relativo al nostro Paese, può dare la misura della consistenza di questi flussi. Si calcola infatti che tra il 1876 e il 1915 circa 7,5 milioni di italiani siano emigrati nelle Americhe, specialmente in Argentina, Brasile e negli Stati Uniti. In quest'ultimo Paese tra il 1896 e il 1905 entrarono in media 130.000 italiani all'anno, che divennero 300.000 nel 1905 e 376.000 nel 1913. E, come accade oggi nel Mediterraneo, anche allora i viaggi transoceanici dei migranti si svolsero in condizioni disperate: con la mediazione di spregiudicati avventurieri, su imbarcazioni quasi sempre inadeguate, navi colme oltre misura di uomini, donne e bambini, spesso provocando gravissime epidemie e drammatici naufragi. L'elemento che negli ultimi decenni ha reso davvero esplosiva, in Europa, la questione dell'immigrazione, o della sua percezione, in ampia parte dell'opinione pubblica, è stata tuttavia proprio la provenienza extraeuropea dei migranti. Al principio degli anni Novanta è stata soprattutto la penetrazione slavo-albanese a suscitare grandi apprensioni. Dall'inizio del secolo, invece, i maggiori ingressi provengono dall'immigrazione arabo-islamica, che per molti evoca la minaccia di un imminente scontro tra le civiltà e addirittura dell'infiltrazione di terroristi di ispirazione islamista radicale, decisi a mettere a ferro e fuoco l'intera Europa. È in questo quadro più ampio che va letta l'attuale crisi migratoria. Essa, tuttavia, ha un ulteriore elemento di specificità che la contraddistingue. Infatti è il frutto di un colossale incremento del numero di coloro che possono essere considerati profughi e rifugiati in

fuga dalla guerra, da persecuzioni o da regimi oppressivi, ovviamente bisogna aggiungere i più tradizionali migranti economici. L'attuale crisi migratoria, infatti, è soprattutto una crisi dei rifugiati. Prendendo come esempio l'ultimo rapporto Global Trends dell'UNHCR, registra per il 2014 una spettacolare escalation di rifugiati a livello mondiale. Erano 37,5 milioni nel 2004. Sono diventati 51,2 milioni alla fine del 2013 e 59,5 milioni alla fine del 2014. Di questi 19,5 milioni sono rifugiati veri e propri, persone cioè che sono costrette ad abbandonare il proprio paese d'origine. Metà dei rifugiati a livello mondiale, inoltre, sono bambini. Questo gigantesco fiume di persone è divenuto un fenomeno di dimensioni globali. Le sue radici sono altrettanto strutturali, pari a quelle che producono i migranti economici. Esse sono riconducibili a ragioni politiche o geopolitiche, e cioè al fallimento di un significativo numero di Stati dilaniati da guerre, conflitti interni, rivoluzioni e controrivoluzioni: mi riferisco in particolare alla Somalia, alla Costa d'Avorio, alla Libia, al Mali, o ancora alla Siria, all'Iraq e all'Afghanistan. Sempre secondo le stime dell'UNHCR, il paese che produce il maggior numero di migranti forzati è la Siria con 3,8 milioni. E, contrariamente a quello che si potrebbe pensare, la grande maggioranza dei profughi si dirige verso le nazioni meno ricche e sviluppate, che si trovano per lo più ai confini del proprio Stato. Basti pensare che il paese che ospita il maggior numero di rifugiati al mondo è la Turchia (in cui si trovano circa 1,6 milioni di rifugiati siriani). La pressione di questa particolare classe di migranti, ormai difficilmente distinguibile da quella dei migranti economici, è in ogni caso particolarmente forte sul continente europeo e sui paesi con esso immediatamente confinanti. Essa è aumentata considerevolmente negli ultimi anni, ben più di quanto non sia accaduto in Medio Oriente e Nord Africa. E ciò attraverso il Mediterraneo, solcato quasi quotidianamente da migliaia di migranti disperati, che si spingono verso le coste spagnole, greche e italiane. È soprattutto lungo queste due direttrici della disperazione, e spesso della morte, che ha preso corpo la crisi migratoria con cui l'Europa si sta attualmente confrontando. I grandi network televisivi del mondo la raccontano quotidianamente, ormai da mesi, attraverso immagini altamente drammatiche: attraverso le carrette del mare, che traghettano senza sosta migliaia di esseri umani disperati e stremati che arrivano soprattutto alle coste italiane; enormi flussi di persone che tentano di raggiungere a piedi il Nord Europa attraverso la rotta dei Balcani; stazioni ferroviarie prese letteralmente d'assalto da persone ormai disperate e disposte a tutto pur di trovare

condizioni migliori rispetto a quelle da cui scappano. Ovviamente non sono pochi i Paesi che decidono di chiudersi, di isolarsi e di non voler quasi sapere più nulla di quanto succede. Decidendo di non accogliere e lo fanno con l'utilizzo di mezzi forti e crudeli come filo spinato, muri, idranti e scontri di strada. Il paragrafo che segue vuole essere un breve riassunto di ciò che l'Europa sta facendo per cercare di prendere in mano la situazione, cercando di gestire la situazione nei vari Paesi Membri.

4. Le attuali politiche di asilo in Europa e in Italia: Focus sul Decreto Minniti - Orlando

Stando a quanto riportato sul sito ufficiale del Parlamento dell'Unione Europea¹³, la politica in materia di asilo mira ad armonizzare le procedure di asilo negli Stati membri instaurando disposizioni comuni in materia di asilo, al fine di offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che richieda protezione internazionale e garantire il rispetto del principio di non respingimento. La sua base giuridica rientra nell'Articolo 67, paragrafo 2 e Articolo 78 TFUE, oltre che, come descritto in precedenza, nell'Art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Gli obiettivi sono quelli di sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessiti di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Tale politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967. Né il trattato né la Carta, però, forniscono alcuna definizione dei termini asilo e rifugiato. Entrambi i termini fanno esplicitamente riferimento alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al relativo protocollo del 31 gennaio 1967. Oltre agli altri trattati e Programmi che hanno portato aggiornamenti al regolamento della materia. Nel giugno 2014 il Consiglio europeo ha definito gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articolo 68 TFUE) per gli anni a venire, basandosi sui risultati raggiunti dal programma di Stoccolma. Tali orientamenti indicano come priorità assoluta il pieno recepimento e l'attuazione effettiva del sistema europeo comune di asilo

¹³ Sito ufficiale Parlamento UE:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html

(CEAS). Difatti tra gli obbiettivi è rientrato anche la lotta all'immigrazione irregolare. Innanzitutto sono stati inseriti strumenti giuridici come i SIS, strumenti operativi come la Frontex¹⁴ e altri strumenti finanziari come il Fondo per i rimpatri. Come detto in precedenza né il trattato né la Carta forniscono definizione dei termini asilo e rifugiato, ma per quest'ultimo termine, possiamo dire che ne è stata data una definizione sommaria all'interno della quale possiamo ritrovare determinate persone. Difatti nello status di rifugiato rientra il cittadino di un Paese Terzo che ha il timore di essere perseguito per motivi di razza, sesso o religione. Anche se, stando alle statistiche riportate su Eurostat e CNR, sono molto pochi, rispetto a chi ne fa richiesta, coloro che vengono accolti con lo status di rifugiato. Oltre alla richiesta di rifugiato o di asilo, esistono anche altre forme, di cui se ne è parlato nell'Agenda Europea sulla Migrazione di marzo 2015. Una delle forme di registrazione per l'ingresso dei migranti sono gli Hotspot. Essi mirano ad un sostegno che si concentra sulla registrazione, identificazione e rilevamento delle impronte digitali e debriefing dei richiedenti asilo, e sulle operazioni di rimpatrio. Frontex aiuterà gli Stati membri, coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari che non necessitano di protezione internazionale. Europol e Eurojust assisteranno lo Stato membro ospitante nelle indagini per smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti. Inoltre contribuirà anche all'attuazione dei meccanismi temporanei di ricollocazione proposti dalla Commissione europea il 27 maggio e il 9 settembre: le persone che hanno evidente bisogno di protezione internazionale saranno individuate negli Stati membri in prima linea e trasferite verso altri Stati membri dell'UE nei quali sarà trattata la loro domanda d'asilo¹⁵. Provo a fare un breve e rapido focus per quanto concerne la situazione italiana, in quanto in materia di immigrazioni gli Stati membri seguono una linea direttiva simile, ma non uguale (basti pensare alle varie barriere anti-migranti applicati in diversi Paesi, nonché l'abolizione temporanea di Schengen). In Italia agli Hotspot sono affiancati altri servizi. Difatti si aggiungono centri di primo soccorso e di prima accoglienza, dove si sente sempre più spesso parlare della situazione in cui vertono i migranti, o di avvenimenti

¹⁴ Frontex è un'agenzia dell'Unione Europea. Il suo scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne, aeree marittime e terrestri degli Stati della UE e l'attuazione degli accordi con i Paesi confinanti con l'Unione europea.

¹⁵ Fonte: Agenda Europea sulla Migrazione

particolari. Ma vediamo nel dettaglio quali sono e a cosa servono. Innanzitutto troviamo i CSPA che ospitano gli stranieri regolari al momento del loro arrivo in Italia. In questi centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati, possono richiedere la protezione internazionale, anche se in questo caso verranno inseriti nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, gli SPRAR. Successivamente, a seconda della loro condizione, vengono trasferiti nelle altre tipologie di centri, i quali sono: Centri di accoglienza (i CDA), centri di accoglienza per richiedenti asilo (i CARA), centri di accoglienza straordinaria (i CAS) e i centri di identificazione e espulsione (i CIE). I CDA garantiscono la prima accoglienza allo straniero rintracciato su territorio nazionale per il tempo necessario alla sua identificazione e all'accertamento sulla regolarità della sua permanenza in Italia. Coloro i quali risulteranno irregolari verranno inviati ai centri di accoglienza per richiedenti asilo, ovvero i CARA, per l'identificazione e l'avvio delle procedure relative alla protezione internazionale. I CIE invece sono i centri di identificazione e di espulsione all'interno dei quali rientrano coloro che sono giunti in maniera irregolare in Italia, che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti. Il tempo di permanenza, per legge, si aggira sui diciotto mesi al massimo, ovvero il tempo funzionale alle procedure di identificazione e dunque di espulsione e rimpatrio. Ovviamente tutti questi centri hanno una loro funzione, utile ai fini dell'identificazione e soprattutto alla prima accoglienza. Ma purtroppo la situazione reale è ben lontana da quella descritta negli accordi. Difatti sempre più persone vengono lasciate in questi centri per anni, andando oltre qualsiasi limite di tempo che rientri nella prima accoglienza o nel limite di diciotto mesi per l'espulsione. Prima di proseguire con l'analisi di un altro Stato Membro, in quanto in questo contesto non posso analizzarli tutti, è utile concludere il focus sull'Italia parlando del Decreto Minniti – Orlando, votato il 12 aprile con 240 voti a favore e 176 contrari. Il suddetto Decreto prevede “disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché misure per il contrasto dell'immigrazione illegale”. Secondo le dichiarazioni degli stessi ministri, il decreto nasce dall'esigenza del governo di accelerare le procedure per l'esame dei ricorsi sulle domande d'asilo, che nell'ultimo anno sono aumentati e hanno intasato i tribunali. Dall'altra parte il governo vuole aumentare il tasso delle espulsioni di migranti irregolari. Ci sono però quattro punti fondamentali che sono: l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego,

l'abolizione dell'udienza, l'estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari e l'introduzione del lavoro volontario per i migranti. Il piano prevede inoltre un allargamento della rete dei centri per il rimpatrio, gli attuali CIE si chiameranno CPR (Centri permanenti per il rimpatrio). Si passerà da quattro a venti centri, uno in ogni regione, per un totale di 1.600 posti. In altri Paesi Membri, come ad esempio la Germania, hanno tempi nettamente ridotti, rispetto anche ai diciotto mesi di attesa. Infatti i Länder¹⁶ sono responsabili dell'accoglienza dei richiedenti asilo, vale a dire decidono dove aprire nuovi centri e le loro dimensioni e caratteristiche. Tuttavia, essi non hanno voce in capitolo sul quanto accogliere, essendo obbligati a garantire i posti di accoglienza in conformità alla quota regionale definita a livello nazionale. Questo vale sia per la prima sia per la seconda accoglienza. I richiedenti asilo in Germania sono distribuiti sulla base di una chiave di ripartizione - il "Königssteiner Schlüssel" - che fa riferimento al numero di abitanti e al peso economico di ogni Land. Facciamo una rapida panoramica sui tempi di attesa in Germania prima di proseguire. Ogni richiedente asilo trascorre il primo periodo in Germania in un centro collettivo di prima accoglienza dove il soggiorno massimo è di sei mesi. Inoltre esistono anche centri di seconda accoglienza, nei quali rientrano sia richiedenti asilo che i titolari di una Duldung (sono persone "tollerate", che non hanno diritto a una protezione ma non possono essere espulse). Anche la seconda accoglienza è a carico dei Länder. Inoltre, e per finire, esistono anche centri di accoglienza speciali, dove rientrano coloro i quali hanno diritto ad una procedura di asilo accelerata, anche se ci sono delle forti limitazioni. Ovvero in questa procedura accelerata rientrano, innanzitutto, coloro che provengono da Paesi di origine cosiddetti sicuri.

Ad oggi è stato stabilito che tali Paesi sono: Albania, Serbia, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Ghana, Senegal. Inoltre, rientrano coloro che hanno fornito informazioni errate o dati importanti per ingannare il BAMF¹⁷ sulla loro identità o nazionalità, coloro che hanno deliberatamente distrutto dei documenti di viaggio o identità, coloro che rifiutano di fornire le impronte digitali, che presentano una domanda reiterata, coloro che hanno presentato la domanda al fine di impedire un'espulsione e i richiedenti asilo che rappresentano un pericolo pubblico.

¹⁶ I Länder sono gli stati federati della Germania.

¹⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Conclusioni

Evitare il crollo del senso di Unione Europea

L'intensificarsi delle migrazioni degli ultimi anni, ha portato le massime istituzioni a lavorare su una possibile soluzione, che consenta di snellire le procedure e smaltire i carichi di lavoro attuali. Ma a seguito dell'Agenda Europea sulla Migrazione del 13 maggio 2015 la situazione non è migliorata. I propositi erano racchiusi in due punti e in quattro pilastri fondamentali. I due punti sono: 1) misure di azione immediate, come l'incremento delle operazioni Triton¹⁸ e Poseidon¹⁹ di Frontex; 2) gestire in maniera rapida l'immigrazione a lungo termine. I quattro pilastri sono: a) ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, b) gestire le frontiere, c) una politica Comune Europea di asilo forte e d) una nuova politica di migrazione legale. A dire il vero, escludendo le operazioni Frontex, i quattro pilastri non sono stati minimamente toccati. Ma non solo dall'Italia, ma in generale dall'Europa. Difatti in questi mesi si è denotato e intensificato, solamente la capacità di combattere l'immigrazione, combatterla è un termine forte quando si è membri dell'UE. È forte per due motivi, il primo è che il termine combattimento non è affatto un termine positivo, in passato si è combattuto lo straniero in modi tutt'altro che felici. Il secondo motivo è strettamente collegato al primo, in un'Unione priva di esercito comune combatterla vuol dire mettere in campo procedure di singoli Stati Membri, il che significa avallare le direttive europee e procedere spediti alla volontà di ogni singolo Stato. La soluzione al momento è stata quella di generare vere e proprie barriere anti-migranti. Chiudere non risolve il problema, generare frontiere provoca affaticamento delle procedure che non stazionano semplicemente nel Paese che le adotta, ma si ripercuotono con forza lungo tutta l'Unione. La sospensione di Schengen in alcuni Paesi è un atto forte e brutto, ma

¹⁸ Triton è una operazione di sicurezza delle frontiere dell'Unione Europea con l'obiettivo di tenere controllate le frontiere nel Mar Mediterraneo.

¹⁹ Poseidon è una operazione di sicurezza delle frontiere dell'Unione Europea con l'obiettivo di tenere controllate le frontiere nel Mar Egeo.

quasi è passato in sordina. L'Europa si è vista costellata di campi di battaglia più che di campi di stazionamento e accoglienza dei rifugiati. Ciò che sta succedendo è un atto vile, visto non poche volte nella storia. Purtroppo il senso dell'Unione ne sta pagando le conseguenze ma soprattutto la costruzione culturale di essa lo sta facendo. La strada intrapresa, sulla carta, è una strada lineare (ha un inizio, un progresso e una fine), ma nei fatti la strada risulta tranciata (ha semplicemente una fine). Tranciare questo procedimento significa porre fine a due pilastri culturali dell'Europa, il senso di Unità (il termine Unione Europea, dovrebbe denotare la capacità di unirci in comunità generando una parte della storia e una parte della cultura comune) e il senso di Comunità (chiudere gli ingressi a determinate persone, chiudere la possibilità di rinascita per alcuni e chiudere soprattutto, nel senso pratico del termine, con barriere denota semplice intolleranza e semplici procedure dittatoriali, lontane tral'altro per l'ingresso nella nostra Unione). Purtroppo i Paesi stanno avendo regolamentazioni interne che scavalcano il volere degli accordi Europei, soprattutto a causa di mancate prese di posizione di quest'ultima, ma anche per l'avvento di partiti nazionalistici che ritengono (in maniera tutt'altro che sensata) che il miglior modo per generare Unione è l'isolamento. Dunque dobbiamo chiederci "è veramente questa l'Unione che vogliamo?" e soprattutto "è veramente questa la strada che dobbiamo perseguire in materia di immigrazione?" Da quello che possiamo leggere e vedere, tra Dossier e servizi televisivi, ci sarebbe molto su cui lavorare, magari iniziando ad attuare tutte le Decisioni²⁰ sulla ricollocazione nei Paesi e soprattutto lavorare in maniera seria su cosa debba essere Schengen. L'Unione Europea non può essere semplicemente "à la carte", non deve essere presa in considerazione quando ci è utile, né tantomeno esimerci a decisioni che ci fanno storcere il naso. L'Unione Europea, o meglio il suo senso, è fatto di sogni, ma spesso sognare non basta, forse perché farlo non costa nulla. Ciò che va aggiunto ai sogni è il lavoro serio e meticoloso, lavorare costa fatica ma rende soddisfazioni. Dunque bisognerebbe provare a lavorare da Unione e soprattutto per l'Unione. Generando finalmente quel senso culturale che ci faccia rispondere alla semplice domanda "Di dove sei?" con "Sono Europeo".

²⁰ Decisioni del Consiglio dell'Unione Europea del 22 settembre 2015.

Bibliografia

Ambrosini M. (2011), *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino

Ambrosini M. (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Assisi, Cittadella

Giubboni S. (2005), *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, saggio *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Franco Angeli

Membretti A. e Quassoli F. (2015), *Il ritorno: miti e realtà di una nuova fase migratoria*, saggio *Discriminare in tempo di crisi*, *Mondi migranti n°3/2015*

Paladini C. (2015), *Il ritorno: miti e realtà di una nuova fase migratoria*, saggio *Percorsi di ritorno e nuove partenze nel nord Albania*, *Mondi migranti n°3/2015*

Pozzi S. e Punziano G. (2015), *Il ritorno: miti e realtà di una nuova fase migratoria*, saggio *Conoscenza della lingua e percorsi di integrazione*, *Mondi migranti n°3/2015*

Wihtol C. (2015), *Giovani e crisi in Italia tra precarietà e incertezza*, saggio *Second Generation*, *Mondi migranti n°2/2015*

Sitografia

EUROSTAT: <http://ec.europa.eu>

CNR: <https://www.cnr.it>

ISMU <http://www.ismu.org>

UNHCR <https://www.unhcr.it>

PARLAMENTO UE: <http://www.europarl.europa.eu>

AGENDA EUROPEA SULLE MIGRAZIONI: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=1>