

Solidarietà e sicurezza nella costruzione delle politiche "comuni" di immigrazione e di asilo dell'UE

Rossana Palladino

Responsabile del Jean Monnet Module "Migration and Fundamental Rights at the Southern Borders of the European Union"

Università degli Studi di Salerno

L'UNIONE EUROPEA: DA INTEGRAZIONE ECONOMICA AD INTEGRAZIONE POLITICA

Il Trattato di Roma (1957) istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) si poneva l'obiettivo della creazione di un **“mercato comune”** all'interno del quale potessero circolare **4 fattori produttivi** (lavoratori, merci, servizi e capitali)

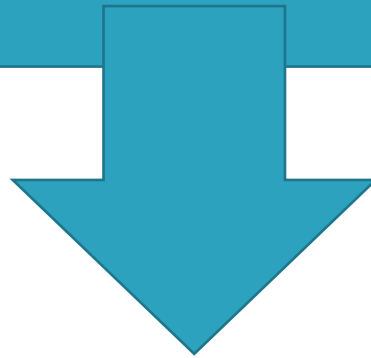
La libera circolazione dei lavoratori

La libera circolazione dei lavoratori è uno dei principi fondamentali dell'UE. È sancito dall'articolo 45 del Trattato sul

Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ed è un diritto fondamentale dei lavoratori.

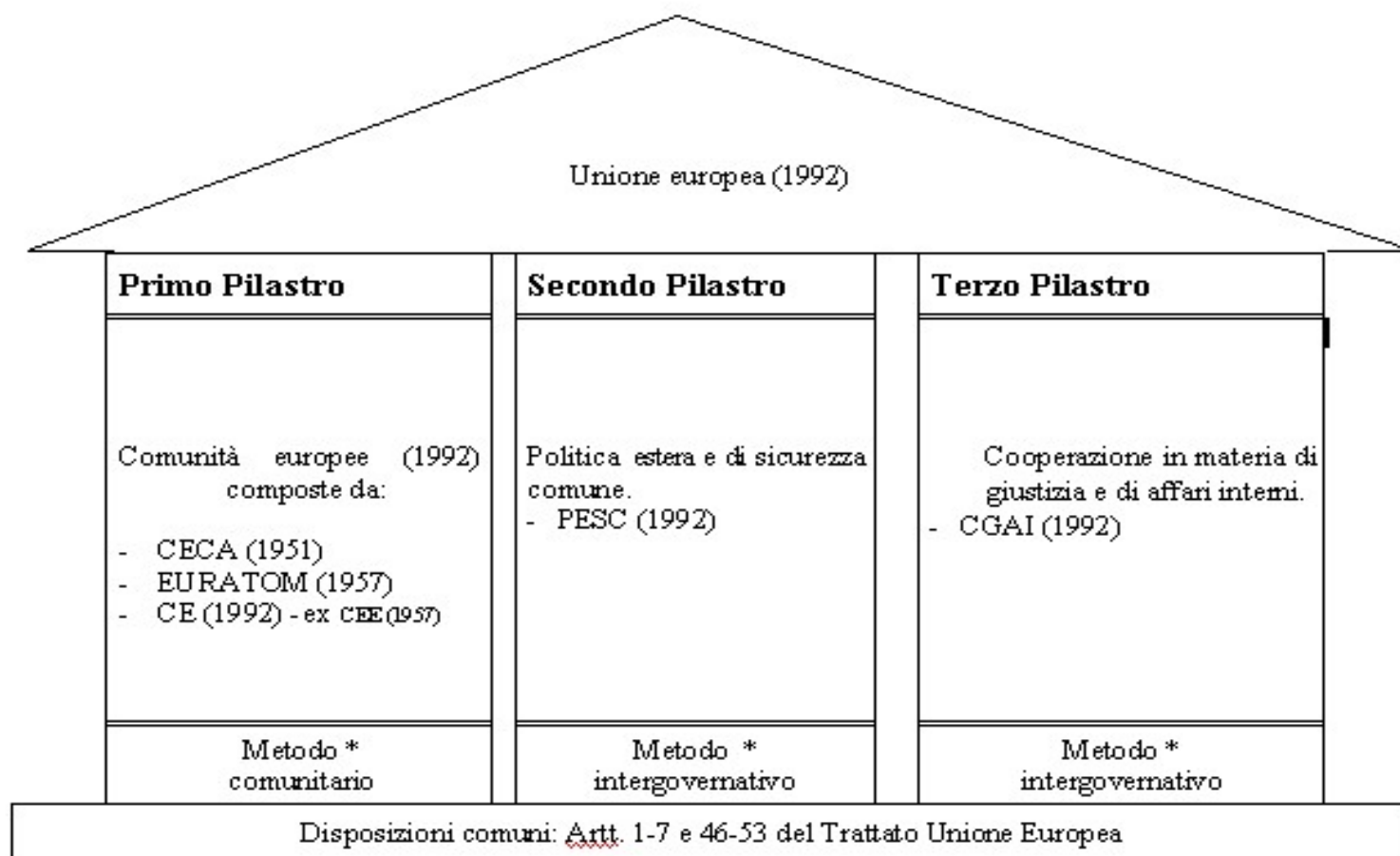
Comporta l'abolizione di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità tra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e d'impiego.

Libera circolazione dei lavoratori



Da “immigrati” a “lavoratori” integrati
nello Stato di accoglienza

Il Trattato di Maastricht: la struttura 'a pilastri'



La cittadinanza dell'Unione europea

La tutela dei diritti fondamentali

▶ TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: UN SISTEMA 'MULTILIVELLO'

Sentenza *Stauder* (12 novembre 1969, causa 29/69)
della Corte di giustizia:

“I diritti fondamentali, quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), fanno parte dei principi giuridici generali di cui essa garantisce l'osservanza”

Articolo 6, n. 2, Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992)

L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

- ▶ La Carta è stata “**proclamata**” ufficialmente a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.
- ▶ Nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato conferito alla Carta lo stesso **effetto giuridico vincolante** dei trattati. A tal fine, la Carta è stata modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007.
- ▶ Testo della Carta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>

EVOLUZIONE DELLA POLITICA MIGRATORIA DELL'UE

La cooperazione intergovernativa: l'accordo di Schengen (relativo alla eliminazione dei controlli alle frontiere comuni) del 14 giugno 1985

- ▶ rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne con carattere di omogeneità per tutti i paesi contraenti (visti di ingresso, verifica delle persone e delle vetture nonché delle merci trasportate, segnalazione ai fini della non ammissione dello straniero);
- ▶ determinazione dello Stato competente e delle modalità per l'esame della domanda di asilo;
- ▶ realizzazione di uno schedario informatizzato, denominato "Sistema di Informazione Schengen" (SIS), destinato a facilitare la cooperazione finalizzata ai controlli delle frontiere esterne.

Il Trattato di Amsterdam: la 'comunitarizzazione' della politica in materia di immigrazione

Il Trattato di Amsterdam pone le basi per "conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme alle misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione alla criminalità e la lotta contro quest'ultima" (art. B modificato)

I Programmi (politici) pluriennali

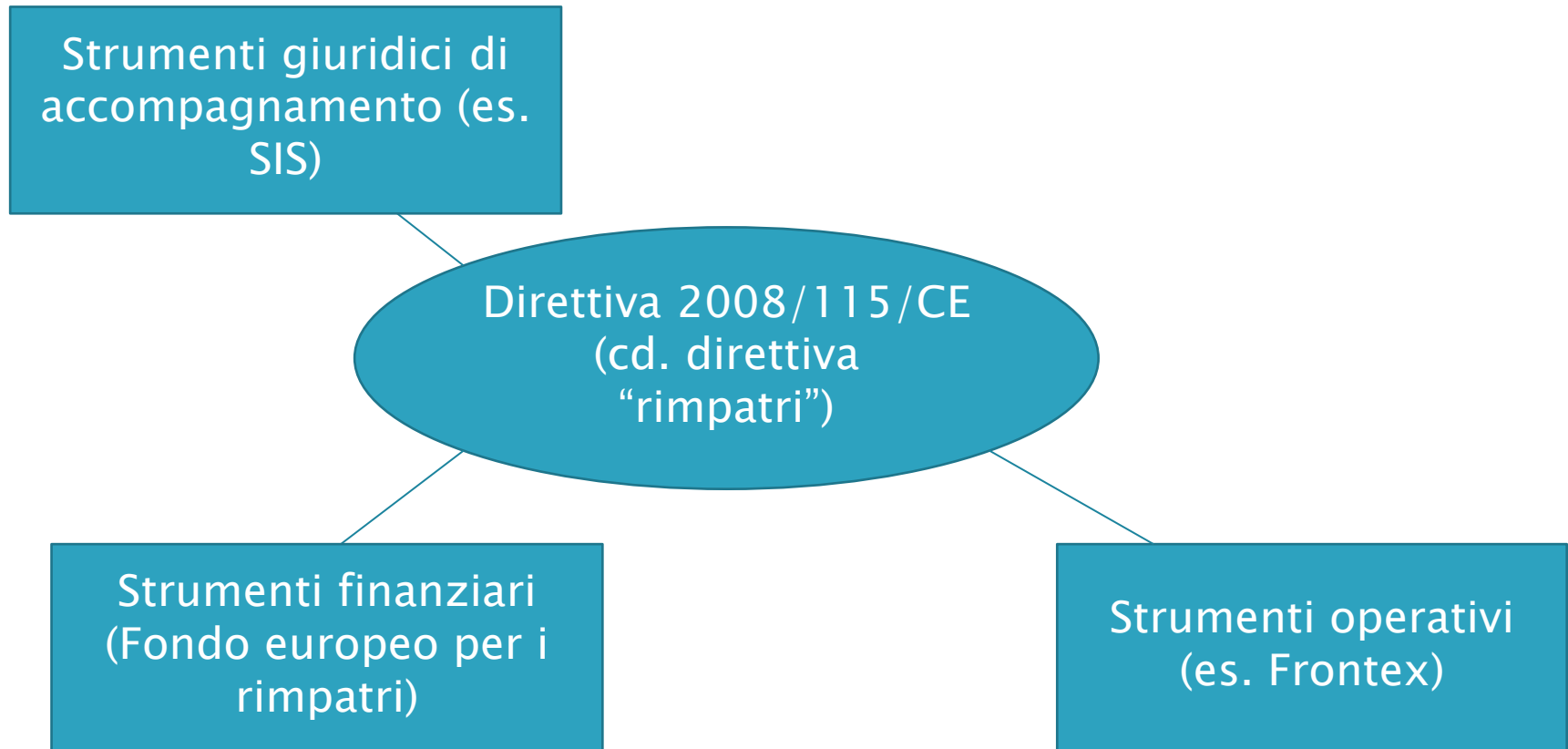
Il Programma di Tampere (2000–2004): L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune.

**Il Programma dell'Aia (2005–2009):
l'approccio “globale” ai temi
dell'immigrazione.**

**Il Programma di Stoccolma (2010–
2014): tra “sicurezza” e
“solidarietà”**



Il contrasto all'immigrazione irregolare



La migrazione legale: una politica “frammentata”

- Direttiva sui ricongiungimenti familiari
- Direttiva sullo status di soggiornante di lungo periodo
- Direttiva sui possessori di “Carta blu”
- Direttive sui ricercatori e sugli studenti

L'acquis europeo in materia di asilo

Direttiva qualifiche

- **Direttiva** per i rifugiati o per le persone aventi titolo 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme lo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Direttiva procedure

- **Direttiva** 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

Direttiva accoglienza

- **Direttiva** 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

L'acquis europeo in materia di asilo

Regolamento “Dublino III”

- **Regolamento (UE) n. 604/2013** che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

Eurodac

- **Regolamento (UE) n. 603/2013** che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013.

Direttiva sulla protezione temporanea

- **Direttiva 2001/55/CE** sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

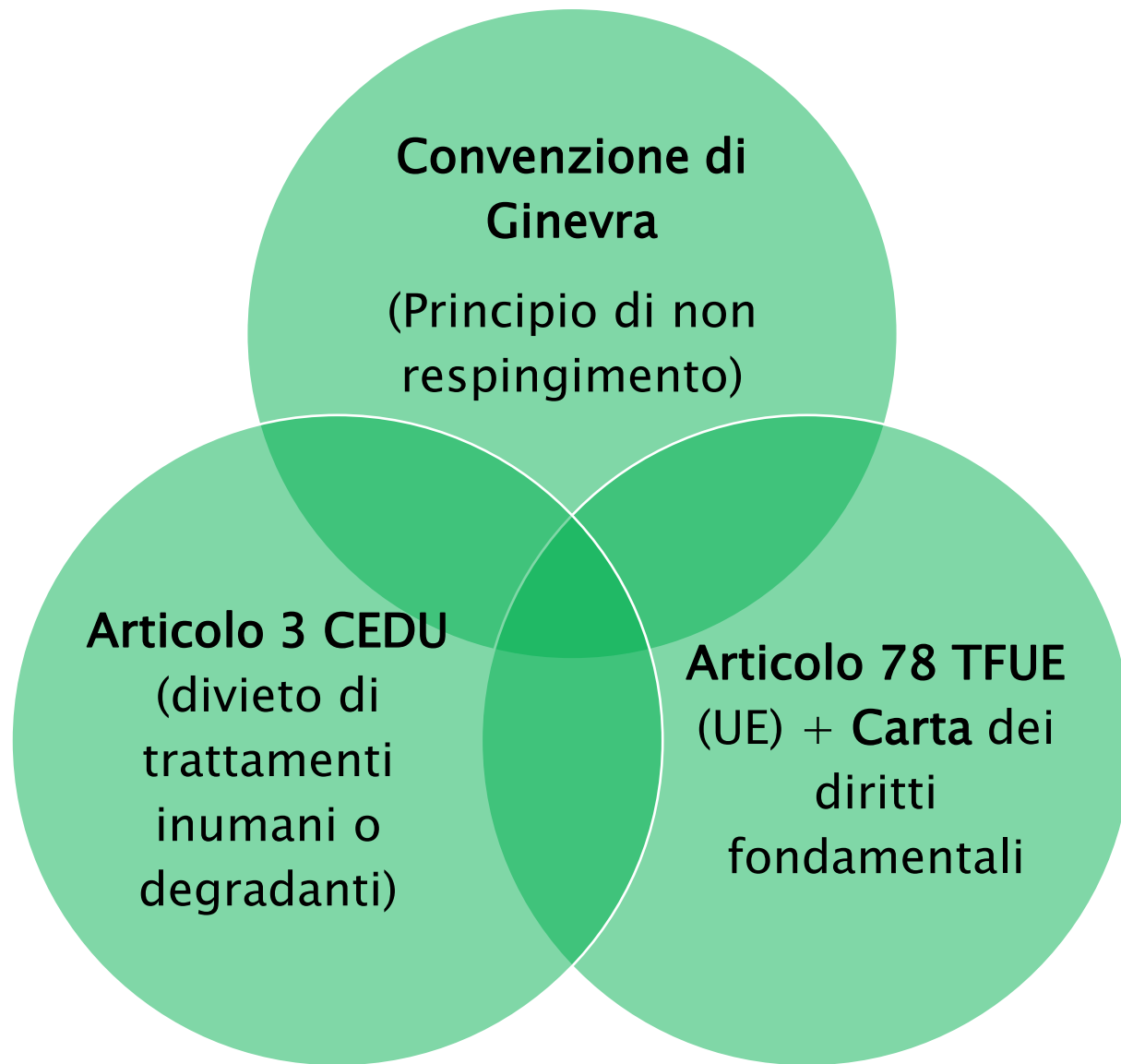
Chi beneficia dello status di rifugiato?



Il Cittadino di un Paese terzo che abbia
il **timore fondato** di essere
perseguitato per **motivi** di razza,
religione, nazionalità, opinione politica
o appartenenza ad un determinato
gruppo sociale.

CONTENUTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE (art. 20 ss., Direttiva Qualifiche)

- ▶ Protezione dal respingimento
- ▶ Informazioni
- ▶ Mantenimento dell'unità del nucleo familiare
- ▶ Permesso di soggiorno
- ▶ Documenti di viaggio
- ▶ Accesso all'occupazione
- ▶ Accesso all'istruzione
- ▶ Accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche
- ▶ Assistenza sociale e sanitaria
- ▶ Libera circolazione nello Stato membro
- ▶ Accesso all'alloggio
- ▶ Accesso agli strumenti di integrazione



Il Trattato di Lisbona

Art. 78 TFUE: L'Unione sviluppa una **politica comune** in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a 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. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

Art. 79 TFUE: L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

ART. 79, par. 4, TFUE:

“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte ad incentivare e sostenere l’azione degli Stati membri al fine di favorire l’integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”.

**Le priorità dell'UE per il periodo 2015–2020
(Consiglio europeo del 26–27 giugno 2014):**
Gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti: combattendo le carenze di lavoratori qualificati e attraendo talenti; affrontando con maggiore determinazione la migrazione irregolare, incluso mediante una maggiore cooperazione con i paesi terzi, anche riguardo alla riammissione; proteggendo coloro che ne hanno bisogno attraverso una solida politica in materia di asilo, con una gestione rafforzata e moderna delle frontiere esterne dell'Unione.

Le Conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2015

Il Consiglio europeo deplora che i migranti continuino a perdere la vita in mare, bilancio pesantemente aggravato dalle organizzazioni responsabili del traffico di migranti e della tratta di esseri umani. Occorre ora intensificare l'attuazione delle misure concordate dal Consiglio nell'ottobre 2014 e finalizzate a una migliore gestione dei flussi migratori, anche rafforzando Triton, l'operazione di Frontex nel Mediterraneo centrale. È necessaria una maggiore concertazione degli sforzi per potenziare il sostegno dell'UE ai paesi di origine e di transito. L'esigenza di gestire adeguatamente la migrazione riguarda l'UE nel suo complesso. Pertanto il Consiglio europeo accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di presentare a maggio un'**agenda europea sulla migrazione** centrata sugli obiettivi di una politica d'asilo efficace, una migrazione regolare ben gestita, la lotta contro e la prevenzione della migrazione irregolare e frontiere esterne sicure. L'Unione europea continuerà a seguire con grande attenzione la situazione sul terreno nei mesi a venire.

L'Agenda europea sulla migrazione del 13 maggio 2015

- **misure di azione immediate** (tra le quali la triplicazione della dotazione delle operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex)
- **quattro pilastri per gestire meglio la migrazione a lungo termine** (ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; gestire le frontiere; una politica comune europea di asilo forte; una nuova politica di migrazione legale)

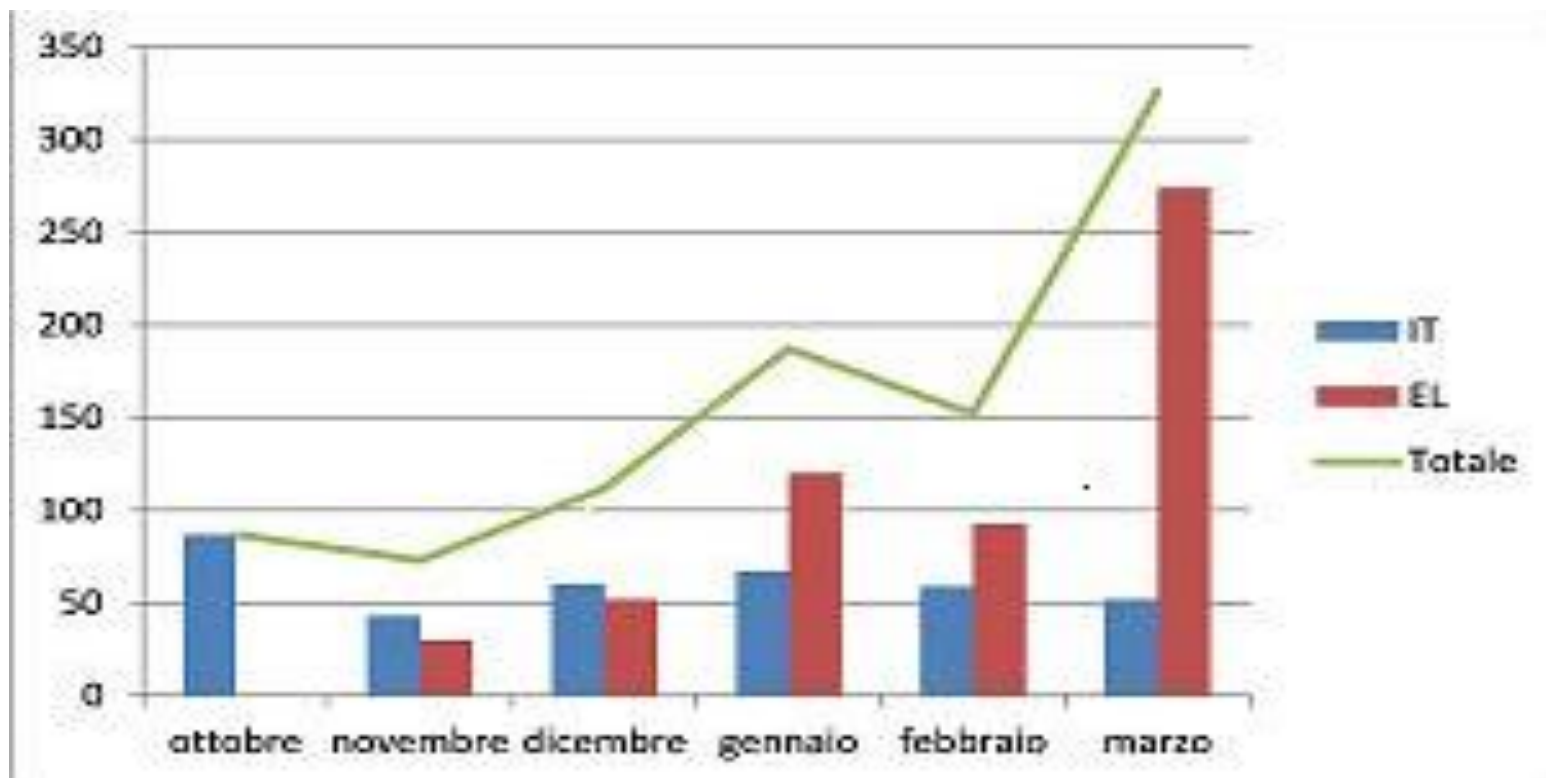
PASSI AVANTI VERSO UNA MAGGIORE SOLIDARIETÀ...

- ▶ Comunicazione, Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, Brussels, 23.9.2015, COM/2015/490 final
- ▶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, Bruxelles, 9.9.2015, COM(2015) 453 final

PASSI AVANTI VERSO UNA MAGGIORE SOLIDARIETÀ...

- ▶ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 e Decisione (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015 che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia
- ▶ proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III)

PASSI AVANTI VERSO UNA MAGGIORE SOLIDARIETÀ...



Trasferimenti di ricollocazione
ottobre 2015 - 15 marzo 2016

...E PASSI INDIETRO

- ▶ Non completa attuazione delle due Decisioni del 14 settembre e del 22 settembre 2015 sul reinsediamento e la ricollocazione
 - ▶ Accordo con la Turchia
 - ▶ Chiusura delle frontiere Schengen
- 