

LA POLITICA DELL'UNIONE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO

Che cosa si intende quando si parla di “immigrazione” nell'ordinamento dell'Unione?

L'UE tratta i problemi legati all'immigrazione nel quadro del più ampio settore “Libertà, sicurezza, giustizia”. E' importante sottolineare questo dato, in quanto ci fa capire il punto di vista da cui partiamo: i problemi relativi all'immigrazione devono essere affrontati dall'ottica di permettere la più ampia libertà possibile degli individui, salvaguardando allo stesso tempo la sicurezza e il rispetto delle regole di convivenza (in questo senso si rinvia altresì alla scheda sulla cittadinanza).

Proprio per questo il Trattato cita come principi ispiratori la solidarietà fra gli Stati membri e l'equità nei confronti dei cittadini degli Stati terzi.

Qual è dunque la differenza fra frontiere esterne ed interne?

La differenza è fondamentale: se, da una parte, l'Unione mira ad evitare il più possibile i controlli alle frontiere interne, dall'altra essa garantisce un'azione di controllo e di sorveglianza all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Tuttavia, i due aspetti sono collegati, in quanto proprio per raggiungere il primo obiettivo è indispensabile realizzare il secondo: l'abolizione dei controlli alle frontiere interne ha come presupposto un rafforzamento degli stessi alle frontiere esterne.

Da qui deriva l'esigenza di una politica comune in materia di asilo, visti e rifugiati: senza regole comuni gli Stati con legislazioni più permissive potrebbero costituire il punto di entrata per flussi anche consistenti di persone, le quali potrebbero poi circolare liberamente fra tutti gli Stati membri. Al contrario, l'Unione vuole assicurarsi che i criteri di accesso al proprio territorio siano condivisi.

L'Unione si è sempre occupata di questo settore?

No; il Trattato di Roma, nella sua versione originaria, non conteneva alcuna disposizione in proposito; le uniche disposizioni sulla libera circolazione delle persone riguardavano i cittadini degli Stati membri.

Uno dei motivi che spiegano questa scarsa attenzione verso i cittadini degli Stati terzi risiede nel fatto che la manodopera straniera, almeno fino agli anni Settanta, provenisse da altri Stati membri. Visto che la Comunità è stata concepita in un'ottica soprattutto economica, l'esigenza di

regolamentare questo aspetto viene avvertita più tardi, quando l'origine geografica della manodopera cambia.

A questo punto, l'azione della Comunità si dirige in due direzioni ugualmente importanti: prevenire e reprimere l'immigrazione clandestina e migliorare le condizioni dei lavoratori provenienti da paesi terzi.

Quest'ultimo aspetto è molto importante, perché da qui inizia un percorso volto a garantire a questi individui lo stesso trattamento, in termini di diritti sociali, riservato ai cittadini dell'Unione.

Che cosa è la Convenzione di Schengen?

Nel 1985 la Commissione, nel Libro Bianco relativo alla creazione del mercato interno, pone fra gli obiettivi quello di cominciare ad elaborare principi in materia di gestione delle frontiere esterne; tuttavia, gli Stati non erano disposti a cedere sovranità in questo settore, e cominciano a cooperare fra di loro al di fuori del contesto della Comunità. Da qui nasce la Convenzione di Schengen, entrata in vigore nel 1990: un trattato internazionale, il quale prevede alcune norme comuni perlopiù funzionali all'eliminazione dei controlli sulle frontiere interne. Un esempio di queste norme sono quelle sui visti: si stabilisce che per soggiorni di breve durata venga concesso un visto uniforme, e che per soggiorni di durata superiore siano invece gli Stati a definire le condizioni.

Questo accordo ha un discreto successo, tanto è che negli anni successivi il numero di Stati aderenti aumenta; tuttavia, bisogna ricordare che tutto questo avviene al di fuori dell'ambito istituzionale dell'Unione.

Come si arriva da Schengen all'attuale politica sull'immigrazione?

Un passo avanti importante si ha con il Trattato di Maastricht (1992) il cui Titolo VI crea il così detto “terzo pilastro”, allora denominato “Giustizia e affari interni”, il quale include (fra gli altri) la politica di immigrazione, la politica di asilo e l'attraversamento delle frontiere esterne. Tuttavia, la cooperazione è ancora limitata, gli atti emanati in questo settore poco vincolanti e il Trattato Schengen rimane al di fuori del III pilastro.

La vera rivoluzione si ha con il Trattato di Amsterdam (1997), che “comunitarizza” la politica di immigrazione. Con il termine “comunitarizzazione” si indica il fatto che il sistema Schengen e tutti gli atti che sono stati emanati nel quadro di questo sistema vengono “trapiantati” all'interno del primo pilastro, quindi all'interno delle competenze della Comunità. Il Consiglio ha deciso quali di

questi atti ricadono sotto al primo e quali sotto al terzo pilastro; questa distinzione non è solo formale, in quanto le competenze ed i poteri della Comunità e dei suoi organi (soprattutto del Parlamento e della Corte di Giustizia) sono molto diversi nell'uno e nell'altro.

Il nuovo Titolo IV del Trattato CE viene denominato “Asilo, visti, immigrazione” e al Consiglio viene attribuita la competenza ad adottare atti in questo settore.

Cosa è cambiato con Lisbona?

Nel Trattato di Lisbona l'immigrazione viene trattata nel Capo 2 del Titolo V (dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia), assieme ai controlli alle frontiere e all'asilo.

Il Trattato prevede che le frontiere esterne siano sorvegliate in maniera efficace e che si crei un sistema integrato fra gli Stati dell'UE al fine di effettuare questo controllo.

La competenza per assumere decisioni spetta al Consiglio, che adotta gli atti secondo la procedura ordinaria.

Queste decisioni stabiliscono, ad esempio, la politica comune dei visti, i controlli a cui sono sottoposti gli individui che attraversano le frontiere esterne, oppure le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo.

Che tipo di competenza ha l'Unione in questa materia?

La competenza è di tipo concorrente: questo significa che l'Unione interviene a fianco degli Stati. Nonostante gli Stati membri abbiano progressivamente accettato di cedere sovranità in questo settore, essi hanno comunque voluto mantenere determinate prerogative; il rapporto con i cittadini di Stati terzi rimane una questione delicata, anche perchè spesso legata ai rapporti di tipo politico e diplomatico che ogni Stato membro intrattiene con altri membri della comunità internazionale.

Cos'è Frontex?

Frontex è un'agenzia dell'Unione con sede a Varsavia, ed è nata nel 2005. E' un organo specializzato ed indipendente che ha il compito di coordinare la cooperazione fra gli Stati membri nel settore del controllo delle frontiere. Frontex affianca e completa l'azione dei sistemi di controllo nazionali, i quali mantengono la competenza in materia; esso è formato da 272 esperti, forniti dagli Stati

membri.

Frontex collabora con altri organi ed agenzie dell'Unione, come Europol; è un ente autonomo sia dal punto di vista operativo che da quello finanziario.

Quali impegni assume l'Unione per quanto riguarda l'asilo?

L'Unione garantisce il rispetto del principio consuetudinario del non respingimento, come codificato dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951. In base al diritto internazionale, nessuno Stato può espellere dal proprio territorio un rifugiato verso un territorio in cui la sua vita o la sua libertà potrebbero essere minacciate a causa della sua razza, della sua religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale o opinione politica.

La politica comune degli Stati membri in materia di “asilo europeo” deve quindi essere finalizzata a realizzare questo principio. Le norme su cui è necessario cercare un consenso fra gli Stati membri riguardano aspetti quali le procedure, i criteri per la determinazione dello status di rifugiato, la cooperazione con gli Stati terzi da cui normalmente provengono i rifugiati.

Non tutti gli Stati dell'Unione sono ugualmente esposti all'immigrazione da Stati terzi.

L'Unione interviene in qualche modo per sostenere chi ha maggiori oneri in questo senso?

In linea di principio sì. Il Trattato di Lisbona afferma il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Esso prevede altresì che, se uno Stato membro si trova in situazione di emergenza il Consiglio può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro interessato.

Questo vuol dire che il Consiglio può intervenire al fine di sostenere, anche economicamente, le azioni che gli Stati intraprendono, ad esempio, al fine di rispettare il principio di non respingimento. A questo scopo, nel 2007 è stato creato il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013.

Nel quadro della politica di asilo, come si fa a stabilire quale Stato è competente al rilascio del visto?

Il regolamento Dublino II, emanato nel 2003, stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri

da un cittadino di un paese terzo. Scopo del regolamento è garantire che la domanda venga gestita da un solo Stato, evitando altresì il così detto “asylum shopping”, ovvero il fatto di presentare domanda presso lo Stato nel quale risulta più semplice ottenere il visto.

Solo uno Stato è competente per esaminare il visto; esso viene identificato secondo i seguenti criteri, secondo una gerarchia dal più al meno rilevante:

- unità del nucleo familiare: si cerca di fare in modo che i minori presentino domanda nello stesso Stato in cui si trova oppure in cui ha presentato domanda un familiare
- permessi di soggiorno o visti già rilasciati da uno Stato : se uno Stato membro ha già rilasciato al richiedente asilo uno di questi documenti, esso è altresì competente per l'esame della domanda di asilo
- ingresso o soggiorno illegali: lo Stato nel quale un individuo è entrato illegalmente sarà competente per esaminare la sua domanda di asilo
- ingresso legale in uno Stato membro: se un cittadino di un paese terzo richiede asilo in uno Stato membro in cui non è sottoposto all'obbligo di visto, l'esame della domanda d'asilo compete a tale Stato membro
- zona internazionale di transito di un aeroporto: lo Stato in cui si trova l'aeroporto è competente per l'esame della domanda

Tuttavia, in base alla così detta “clausola umanitaria”, qualsiasi Stato può accettare di esaminare una domanda anche se non è lo Stato competente in base al regolamento per ragioni umanitarie.

Quali sono gli obiettivi della politica di immigrazione? Che atteggiamento segue l'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati terzi che vogliono entrare nel suo territorio?

L'Unione non è a priori a favore o contro l'immigrazione, ma persegue alcuni obiettivi basati sull'idea di legalità:

- la gestione efficace dei flussi migratori
- l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri
- la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

In molti casi, i lavoratori provenienti da Stati terzi costituiscono una risorsa economica indispensabile per gli Stati membri; è per questo che il Trattato prevede la possibilità che Parlamento e Consiglio adottino misure al fine di sostenere quegli Stati che cercano di favorire l'integrazione di questi cittadini al loro interno. Tuttavia, la competenza dell'Unione non si spinge fino a determinare il numero di individui cittadini di Stati terzi che uno Stato membro è disposto ad ammettere: i flussi sono liberamente determinati dai membri, in quanto è parte della loro sovranità

decidere quante persone ammettere sul territorio.

Cos'è l'UESA?

Nel 2010 è stato creato l'UESA, l'Ufficio Europeo per il sostegno dell'asilo. La funzione di questo Ufficio consiste nel rafforzare la cooperazione fra i paesi dell'Unione europea in materia di asilo, sostenere i paesi dell'UE i cui sistemi d'asilo e accoglienza sono sottoposti a forte pressione, e migliorare il funzionamento del Sistema comune europeo di asilo (CEAS).

Cos'è il Sistema Comune Europeo d'Asilo (SCEA)?

Nel 2007 la Commissione ha pubblicato un Libro Verde, con il quale incoraggiava gli Stati a riflettere e presentare proposte relative ad alcune questioni :

- il trattamento delle domande di asilo
- le condizioni di accoglienza di chi richiede asilo
- la creazione di un regime comune per la concessione della protezione, in particolare per i casi più vulnerabili
- l'integrazione di coloro che ottengono l'asilo
- la ripartizione di responsabilità e di sforzi economici fra gli Stati membri
- stabilire dei programmi regionali in materia di asilo

Sulla base dei risultati di questa consultazione, la Commissione intende pubblicare un piano d'azione, al fine di attuare il futuro Sistema Comune d'Asilo.

In evidenza

L'Unione ha progressivamente definito una politica in materia di asilo, visti ed immigrazione, volta a rispettare i seguenti obiettivi:

- *gestire l'immigrazione in maniera efficiente*
- *combattere l'immigrazione ed il soggiorno illegali, nonché la tratta degli esseri umani*
- *definire una politica di “asilo europeo”, rispettosa degli impegni assunti in ambito internazionale (non respingimento)*

La gestione dei flussi migratori da un punto di vista quantitativo rimane una prerogativa degli Stati, ma le regole in base alle quali i cittadini di Stati terzi entrano e soggiornano all'interno dell'Unione è oggetto di una politica comune.

Per approfondire:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm