CAPITOLO III

LE POLITICHE COMUNI DI ASILO E IMMIGRAZIONE

1. L'equilibrio perduto

1.1. Politica comune europea: un percorso discontinuo.

La consapevolezza della necessità di una politica comune europea in materia di immigrazione e asilo è oggi ampiamente acquisita, e non solo come "impegno" da onorare nel rispetto delle indicazioni del Trattato di Amsterdam e delle Conclusioni delle riunioni del Consiglio succedutesi nel corso degli ultimi cinque anni. E' largamente condivisa l'analisi che individua la dimensione europea come l'unica che possa assicurare una risposta efficace alle sfide poste dai fenomeni migratori, una risposta che rafforzi e non indebolisca la coesione tra gli Stati membri su un tema che interessa trasversalmente quasi tutte le politiche economiche, sociali e culturali.

La "comunitarizzazione", d'altronde, rappresenta anche un bisogno economico e un'opportunità politica. Consente, infatti, da un lato di ripartire il peso finanziario delle politiche d'immigrazione e asilo, incluso il controllo delle frontiere esterne, in modo meno sbilanciato tra gli Stati membri; e, dall'altro, di ridurre l'impatto delle scelte meno popolari sull'elettorato interno.

La consapevolezza teorica non si è sempre accompagnata alla coerenza delle politiche e degli atti legislativi; ancora recentemente il Consiglio ha raggiunto un accordo sul passaggio delle materie relative ad asilo e immigrazione sotto la regola del voto a maggioranza qualificata, ma con un'esclusione non proprio marginale: *le politiche di immigrazione legale*, che restano quindi nel campo dell'unanimità, cioè della piena sovranità degli stati.

Trattato di Amsterdam e Conclusioni del Consiglio di Tampere hanno segnato una svolta significativa nelle politiche dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione, ponendo termine a un ultradecennale periodo nel quale queste materie erano state affrontate strettamente nel quadro della cooperazione intergovernativa. Oltre a quanto previsto dal Titolo IV¹, su un versante diverso ma strettamente correlato l'art. 13 introduceva una base giuridica affatto nuova stabilendo

¹ Cfr. E. Paciotti, *supra*, Cap. I

che il Consiglio, "deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali"².

Sul piano dei contenuti, gli "elementi di una politica comune in materia di asilo e migrazione" - che includono partenariato con i paesi di origine, regime comune in materia di asilo, equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi e gestione più efficace dei flussi migratori - sono affiancati da due principi generali: l'affermazione della "necessità di un approccio generale al fenomeno della migrazione *che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani ed allo sviluppo* dei paesi e regioni di origine e di transito" e l'orientamento secondo cui "alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di *diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE*"³.

Al quadro strategico per la costruzione di uno "Spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza" fa riferimento tutta la produzione politico-legislativa avviata in materia di immigrazione e asilo.

Su queste basi la Commissione ha presentato un'ampia serie di analisi e proposte. Lo spirito e gli orientamenti di fondo delle iniziative legislative sono esposti con chiarezza, in particolare, nelle tre comunicazioni "Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo"⁴, "Su una politica comunitaria in materia di immigrazione"⁵, e "Relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione"⁶.

Cinque anni di politiche di asilo e immigrazione

Il quadro delle iniziative

Ad un primo sguardo, l'elenco delle iniziative legislative appare coprire coerentemente tutti i terreni indicati nelle Conclusioni e nel Titolo IV TCE: la Commissione, con la presentazione della proposta di Direttiva "Relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi a fini di studio, di formazione professionale o di volontariato", recentemente adottata dal

²La lotta contro la discriminazione è stata rafforzata - ed estesa nel campo di applicazione - dall'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, incorporata nel Trattato Costituzionale dell'Unione.

³ *Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Tampere*, SN 200/99

⁴ COM (2000) 755 def. del 22.11.2000

⁵ COM (2000) 757 def. del 22.11.2000

⁶ COM (2001) 387 def. dell'11.7.2001

Consiglio⁷, ha portato a termine i compiti che le erano assegnati dal "Quadro di controllo" deciso a Tampere. Una considerazione più attenta, tuttavia, conduce a osservare come non si tratti di un processo fluido e uniforme: al contrario, ci sono rilevanti differenze nei tempi di presentazione e adozione, come anche nelle priorità espresse e nelle opzioni contenute.

In sintesi:

- le iniziative più chiaramente rivolte alla migliore gestione dei flussi, all'integrazione dei cittadini di paesi terzi e al riconoscimento dei loro diritti appartengono essenzialmente alla fase 2000-2001 (status degli stranieri residenti di lungo termine, ricongiungimenti familiari, norme minime per l'accogliimento dei rifugiati, messa in opera del principio di equo trattamento);

- le procedure di adozione seguono ritmi del tutto asimmetrici: per le proposte che si riferiscono a politiche di "contenimento e controllo" i tempi sono relativamente rapidi; le proposte orientate a politiche di valorizzazione e integrazione, al contrario, incontrano ostacoli apparentemente insormontabili (ad oggi, nessuna di esse è stata adottata⁸).

- nell'ultimo scorcio del 2001 e nel corso del 2002 le proposte in materia di asilo e immigrazione sono apparse sempre più condizionate da esigenze di tipo securitario, nei contenuti e nella stessa scelta delle questioni da affrontare: è il caso, ad esempio, della comunicazione e del Piano d'azione *Su una politica comune sull'immigrazione illegale*⁹, della comunicazione *Su una politica comune di rimpatrio dei residenti illegali*¹⁰, dei documenti di discussione sul rapporto tra terrorismo e asilo¹¹, delle iniziative già in opera per il controllo comune delle frontiere esterne, e l'elenco potrebbe essere ancora lungo, includendo anche le modifiche apportate a precedenti proposte.

La vicenda della proposta di direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare è paradigmatica. La prima proposta avanzata dalla Commissione risale al dicembre 1999; nell'ottobre 2000 la Commissione ne presentava una versione modificata, sulla quale il Parlamento europeo esprimeva un parere complessivamente positivo, auspicandone un'adozione sollecita (*Per quanto contenga previsioni talora insoddisfacenti la proposta di Direttiva costituisce un insieme accettabilmente equilibrato. (...) L'adozione della Direttiva ... rappresenterebbe anche un segnale politico importante di rifiuto della subordinazione di un diritto fondamentale ... a considerazioni di natura economica*).

⁷ Direttiva 2004/114/CE del 13.12.2004

⁸ Fanno eccezione le Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE contro le discriminazioni, basate sull'art. 13 TCE. Si tratta però di un caso isolato, spiegabile con l'inopportunità di rinviarne o bloccarne l'adozione negli stessi mesi in cui 14 Stati membri si schieravano per l'adozione di "soft sanctions" nei confronti del governo austriaco a seguito della presenza tra i partiti della coalizione dell'FPÖ di Jörg Haider, fortemente sospetto di inclinazioni razziste. Per converso, l'Austria non poteva certo rafforzare quei sospetti opponendosi alle direttive citate.

⁹ COM (2001) 672 def. del 15.11.2001

¹⁰ COM(2002)564 def. del 14.10.2002

¹¹ Si veda in particolare: *La relazione tra la salvaguardia della sicurezza interna ed il rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione*, Documento di lavoro della Commissione, COM(2001)743 def. del 5.12.2001

La direttiva effettivamente adottata, tuttavia, è il risultato di una proposta ulteriormente emendata¹² su richiesta del Consiglio, di natura radicalmente diversa: espressiva anzi di una filosofia opposta, che subordina quel diritto sia a considerazioni di tipo economico che a preoccupazioni securitarie, tanto da spingere il Parlamento europeo a ricorrere alla Corte di giustizia per ottenerne l'annullamento.

Simile sorte, nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale ma su materia affine, ha conosciuto la proposta di *Decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia*¹³: presentata nel novembre 2001 e apparentemente destinata ad una rapida adozione, è stata rinviata di Presidenza in Presidenza a fronte delle numerosissime riserve tecniche e politiche (in primo luogo la "riserva generale" italiana), e non è più comparsa nell'agenda del Consiglio dal marzo 2003. Il risultato non è solo un ritardo grave nell'adozione di uno strumento di armonizzazione della legislazione penale degli Stati membri in un campo a cui i Trattati assegnano un ruolo cruciale nella costruzione dello spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza e che è tra quelli cui dovrebbe applicarsi il mandato di cattura europeo; è anche una continua erosione dei contenuti, che rende legittimo dubitare dell'efficacia della decisione (se mai verrà adottata).

Considerazioni simili possono essere svolte in relazione allo svuotamento progressivo delle proposte normative in materia di asilo e ai ritardi nella messa in opera di decisioni adottate (ancora a titolo di esempio, la trasposizione delle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE contro le discriminazioni, la cui scadenza era fissata rispettivamente al luglio e al dicembre 2003, non è ancora stata completata in quattro Stati membri, ed esistono fondati dubbi sulla conformità delle norme adottate in altri, mentre alcuni dei "nuovi" stati hanno introdotto deroghe gravissime, in particolare per quanto riguarda le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale). In generale appare evidente il disequilibrio nella costruzione delle politiche comuni: si possono condividere pienamente le osservazioni, tuttora valide, contenute in una mozione presentata al Parlamento europeo nel 2002: "*[Il Parlamento] nota che entrambe le Presidenze nel 2002 sono state in grado di costruire molto più rapidamente un accordo su ... misure repressive di controllo della migrazione che sugli elementi di una politica comune di asilo o su una politica per i migranti legali, in particolare il conferimento di diritti legali, sociali e politici ai cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo; e che persino quando un accordo politico era stato raggiunto le negoziazioni del Consiglio venivano spesso riaperte con il risultato di un significativo annacquamento non solo della proposta originale della Commissione ma dello stesso accordo politico precedente*"¹⁴.

Occorre dunque cercare di capire che cosa sia cambiato nelle priorità europee, e provare ad indagarne le possibili ragioni.

¹² COM(2002)0225 def. del 2.5.2002

¹³ COM(2001)664 def. Del 28.11.2001

¹⁴ Baroness Sarah Ludford, *Motion for a resolution on progress in 2002 in implementation of an area of Freedom, Security and Justice*, (PE 326.112) 31.1.2003

Gli orientamenti del Consiglio

Già nel dicembre 2001 il Consiglio di Laeken, per ciò che riguarda asilo e immigrazione, pur riaffermando la fedeltà agli "obiettivi di Tampere", avviò un nuovo assetto delle priorità, auspicando innanzitutto una "migliore gestione" delle frontiere esterne, nel quadro della lotta contro il terrorismo e, naturalmente, contro l'immigrazione illegale e il traffico di persone umane.

La strategia scelta si articolava su alcuni obiettivi (armonizzazione e rafforzamento del sistema comune di controllo, armonizzazione e miglior coordinamento dei sistemi nazionali di asilo, la creazione di programmi specifici in materia di lotta contro la discriminazione e il razzismo) utili a disegnare un "nucleo minimo" di priorità; una lista, nella quale spiccava macroscopicamente l'assenza di ogni richiamo agli aspetti delle politiche migratorie che si collegano alle esigenze del mercato del lavoro europeo. L'ammissione di cittadini stranieri per lavoro, oggetto di una delle prime proposte legislative e elemento cruciale delle strategie della Commissione delineate nelle comunicazioni già ricordate, era del tutto dimenticata. Il programma di attività invitava la Commissione "a presentare, al più tardi il 30 aprile 2002, proposte modificate riguardanti le procedure d'asilo, il ricongiungimento familiare, il regolamento Dublino II" e sollecitava il Consiglio "ad accelerare i lavori sugli altri progetti riguardanti le norme di accoglienza, la definizione del termine 'rifugiato' e le forme di protezione sussidiaria"¹⁵ *"Lo slancio riformista contenuto nelle Conclusioni di Tampere appare attenuato. La retorica europeista risulta trasferita altrove, come nella Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea allegata alle Conclusioni di Laeken, dove però di migrazioni si parla soltanto con riferimento a un presunto auspicio del cittadino europeo che l'Unione svolga in futuro un ruolo crescente in materia di "controllo dei flussi migratori" e di "accoglienza dei richiedenti asilo e dei profughi provenienti da Regioni di conflitto periferiche".*¹⁶

Il ri-orientamento diventa, se possibile, ancora più chiaro a Siviglia (giugno 2002). Nella preparazione dell'agenda del Consiglio il primo posto è assegnato alla lotta contro l'immigrazione clandestina, abbandonando ogni riferimento – per quanto retorico – al ruolo cruciale dell'integrazione e delle politiche rivolte ai migranti legali. E' noto il fallimento della proposta di maggiore impatto del governo spagnolo (appoggiata dall'Italia e dalla Gran Bretagna, ma anche da Danimarca e Olanda): una strategia verso i paesi d'origine dell'immigrazione illegale fondata sul condizionamento degli aiuti allo sviluppo, in qualunque forma erogati, alla cooperazione nel blocco dei flussi, sia in relazione ai controlli delle frontiere che agli accordi di riammissione. Ma al di là di questo aspetto, sul quale torneremo, Siviglia segna una svolta soprattutto nella selezione delle priorità attraverso la "Tabella di marcia"¹⁷ approvata dal Consiglio. Il calendario legislativo del "Quadro di controllo" viene ridefinito (*"entro dicembre 2002 il regolamento Dublino II; entro giugno 2003 le norme relative alle condizioni richieste per beneficiare dello status di rifugiato e al*

¹⁵ Conclusioni del Consiglio, punto 41

¹⁶ CESPI, *MigrAction Europa*, n. 2, febbraio 2002, www.cespi.it

¹⁷ *Tabella di marcia per il follow up delle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia - Asilo, immigrazione e controllo delle frontiere*, Nota della Presidenza al COREPER 10525/2/02 Rev. 2, Bruxelles, 31.7.2002.

*contenuto di tale status, le disposizioni sul ricongiungimento familiare e lo status dei residenti permanenti di lunga durata; entro il 2003 le norme comuni in materia di procedure d'asilo"), confermando la "irrelevanza" per il Consiglio delle norme relative all'ingresso per motivi di lavoro e la predominanza dell'attenzione alla regolazione di quelle forme d'ingresso (ricongiungimento familiare, asilo) che fanno riferimento a diritti soggettivi anziché alle dinamiche economico-sociali. Non si tratta però di una apprezzabile (per quanto mai messa in pratica) tendenza a privilegiare il rispetto dei diritti umani: al contrario l'agenda è dettata soprattutto dal desiderio di alcuni Stati membri di *limitare* il ricorso a quei diritti, considerati ormai essenzialmente come un meccanismo di aggiramento dei vincoli all'ingresso di cittadini di paesi terzi ¹⁸.*

Che di questo si tratti è confermato dall'insieme delle decisioni assunte, che definiscono un progetto "di riforma e rafforzamento del sistema europeo di controllo migratorio"¹⁹, testimoniato anche dall'impressionante accumulo di materiali prodotti in relazione a questi aspetti: oltre alla già citata comunicazione COM(2001)672, il *Piano d'azione del Consiglio per la lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani*²⁰, la comunicazione della Commissione "*Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*"²¹, il Rapporto finale dello *Studio di fattibilità per la messa in opera di una "Polizia europea di frontiera"*, promosso dai governi di Italia, Belgio, Francia, Germania e Spagna e presentato il 30 maggio 2002, il *Piano per la gestione delle frontiere esterne*²², per citare solo i più rilevanti²³. Dell'integrazione - e dei diritti "comparabili a quelli dei cittadini europei" da riconoscere ai cittadini di paesi terzi - non vi è traccia se non nella retorica delle dichiarazioni ufficiali.

Il Programma operativo per il 2003 presentato congiuntamente dalle presidenze greca e italiana²⁴ continua questa impostazione. Immigrazione clandestina e controllo delle frontiere occupano ancora il primo posto, con un dettagliato elenco di obiettivi da raggiungere; l'immigrazione legale è - ancora una volta - destinataria dell'ennesimo richiamo all'esame delle proposte che sono, ormai, da anni sul tavolo del Consiglio e continuano a perdere, di Presidenza in Presidenza, i loro caratteri più innovativi.

Ciononostante, il Consiglio di Salonicco segna, almeno apparentemente, il ritorno a un atteggiamento più equilibrato sulle questioni relative alle migrazioni. Non solo perché scompare del

¹⁸ Merita una attenta riflessione la considerazione che queste posizioni non sono limitate a governi politicamente orientati "a destra": al contrario sono state sostenute con maggior forza da paesi governati da coalizioni di centrosinistra quali, pur con alcune differenze, Germania e Regno Unito.

¹⁹ La definizione è ripresa da CESPI, *MigrAction Europa* 3, luglio 2002, al quale rimandiamo per una dettagliata elencazione delle decisioni assunte a Siviglia. www.cespi.it

²⁰ Doc. 6621/1/02, Consiglio GAI del 28 febbraio 2002

²¹ COM (2002) 233 def. del 7 maggio 2002

²² Doc. 10019/02, Consiglio GAI del 14 giugno 2002

²³ Una visione d'insieme, per certi aspetti impressionante, dell'evoluzione delle priorità si può ricavare dalla lettura dell'"*European Migration Monitor*" curato dal Migration Policy Group, un repertorio cronologico di tutte le decisioni, discussioni e proposte degli ultimi cinque anni reperibile nel sito www.migpolgroup.com

²⁴ Consiglio Europeo, *Programma operativo del consiglio per il 2003 presentato dalle presidenze greca e italiana*, doc. 15881/02 del 20.12.2002

tutto l'idea di "cooperazione condizionata" avanzata a Siviglia, riconducendo il partenariato con i paesi terzi a una logica di collaborazione integrata, ma anche per la ricollocazione delle politiche di integrazione allo stesso livello di priorità delle politiche di controllo. Inoltre, dopo la ormai consueta, quasi rituale, "riaffermazione dei principi di Tampere", il Consiglio definisce le direttive in materia di ricongiungimento familiare e di status dei soggiornanti di lungo periodo *"strumenti essenziali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi"*²⁵ e *"sottolinea l'esigenza di ricercare mezzi legali per l'ingresso di cittadini di paesi terzi nell'Unione"*²⁶, aggiungendo che *"Il successo di tale politica di integrazione dipende dal coinvolgimento efficace di tutti gli attori possibili. Gli organi competenti dell'Unione europea, le autorità nazionali e locali, i sindacati, le associazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni non governative, le organizzazioni di migranti e le organizzazioni che perseguono scopi culturali, sociali e sportivi dovrebbero essere incoraggiati a partecipare allo sforzo comune a livello di Unione e a livello nazionale"*.²⁷

Sembrirebbe affermarsi, in coerenza con le priorità enunciate dalla Presidenza Greca dell'Unione, l'approccio, integrato e aperto da un lato all'interazione con le relazioni esterne dell'Unione e dall'altro al dialogo sociale e civile, auspicato dalla Commissione, dal Parlamento e dalla società civile. Sfortunatamente si tratta di premesse positive che non avranno un seguito adeguato e coerente: due settimane dopo Salonicco, la Presidenza italiana rese noto il suo programma. In tema di immigrazione regolare, nessun cenno viene fatto ai temi dell'integrazione: le priorità sono le "condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato" e "[la] proposta di direttiva sul titolo di soggiorno di breve durata per le vittime della tratta che cooperino con le autorità competenti"²⁸. Naturalmente il consueto rilievo è attribuito agli aspetti di controllo e repressione. Nulla di innovativo per quanto riguarda l'asilo, ma ricompare – seppure in forma attenuata o, per meglio dire, mascherata – la cooperazione condizionata: "Si continuerà a lavorare (...) per la verifica del grado di collaborazione [dei paesi terzi] nella gestione dei flussi migratori, *traendon e le relative conseguenze in relazione all'approfondimento dei rapporti con l'Unione*"²⁹. Completa il quadro di un ritorno alla situazione di Siviglia (con qualche peggioramento) l'assenza di qualsiasi riferimento alla lotta contro le discriminazioni, il razzismo, la xenofobia. La netta sensazione di un deciso passo indietro non sarà attenuata in modo significativo dall'atteggiamento di apparentemente maggior apertura tenuto dai Ministri italiani della Giustizia e degli Interni di fronte alla Commissione Libertà Civili del Parlamento europeo: il primo non ha fatto alcun cenno ai temi qui ricordati, mentre per il secondo la questione dell'integrazione pare ridursi al *"dialogo interreligioso, specialmente tra le tre grandi*

²⁵ *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, n. 28

²⁶ *ibid.*, n. 29

²⁷ *ibid.*, n. 35

²⁸ *Europa: cittadini di un sogno comune*, Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE, pagg. 29-30

²⁹ *ibid.*, pag. 31

religioni monoteistiche'. Merita, tuttavia, d'essere ricordata sul versante della gestione dei flussi la proposta della Presidenza per un "sistema europeo di quote"³⁰.

Le priorità, in sostanza, tornano ad essere concentrate sul contrasto dell'immigrazione illegale anziché sulla valorizzazione del contributo e dei diritti dei migranti legali, né le Presidenze Irlandese e Olandese, nel 2004, modificheranno questi orientamenti. Ma naturalmente ciò che è rilevante sono i comportamenti politici più che le dichiarazioni: occorre dunque vedere che cosa è accaduto in concreto.

"Dai principi alla pratica"

L'Unione europea ha assegnato un altissimo livello di priorità al controllo delle frontiere esterne, soprattutto a partire dalla fine del 2001, e non c'è dubbio che significativi passi avanti siano stati compiuti sul piano operativo con la decisione di istituire una Agenzia europea (che non sarà tuttavia operativa prima del 2005) e con una serie di decisioni relative al sistema dei visti e dei sistemi informativi. Tuttavia l'enfasi posta sui rischi connessi al terrorismo internazionale ha condotto a un approccio chiaramente sbilanciato a favore delle istanze di sicurezza rispetto a quelle di libertà.

Testimonianze e ricerche mostrano che i cittadini di paesi terzi e anche i cittadini europei che possono sembrare tali (per i loro tratti somatici) incontrano oggi maggiori difficoltà di pochi anni fa nell'attraversamento delle frontiere interne: nessun passo avanti è stato fatto nel garantire la libera mobilità interna dei residenti nel territorio dell'Unione che non abbiano la nazionalità di uno Stato membro.

Lo stesso quadro di prevalenza della sicurezza su giustizia e libertà si riscontra nelle politiche di asilo e immigrazione.

In generale, il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne è stato ottenuto sia restringendo i diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei migranti economici sia utilizzando il (peraltro assai limitato) partenariato con i paesi d'origine più per creare un anello di protezione nel quale ai paesi confinanti è attribuito un ruolo di "cuscinetto" che per promuovere il co-sviluppo economico, sociale e civile.

In materia di asilo le prime misure adottate sono state misure di tipo securitario (EURODAC) oppure (direttive sugli standard minimi e sulle procedure) poco più che sommatorie delle prassi nazionali, mentre sulle questioni più controverse nessun passo avanti è stato fatto nella direzione dell'effettiva garanzia del rispetto dei diritti assicurati ai richiedenti asilo dalle rilevanti Convenzioni

³⁰ Su questa proposta, potenzialmente interessante, è difficile esprimere una valutazione a causa dell'assenza di qualsiasi dettaglio. Potrebbe favorire l'allargamento dei canali legali d'ingresso o risultare, invece, in una ulteriore restrizione.

internazionali e dagli stessi Trattati dell'Unione. In particolare, il Consiglio non è stato in grado di mantenere l'impegno a assicurare garanzie procedurali idonee e sufficienti a proteggere i diritti fondamentali delle persone bisognose di protezione internazionale.

In materia di immigrazione la politica comune si è limitata alla lotta contro l'immigrazione illegale e allo sviluppo di una politica comune delle espulsioni, anche qui con rischi gravi, denunciati dalle ONG internazionali, di restrizione indebita dei diritti individuali. Il Consiglio non è stato in grado di far avanzare la proposta di direttiva sull'ingresso nel territorio dell'Unione per scopi di lavoro subordinato o indipendente, vanificando ogni ipotesi di una politica europea per l'immigrazione.

Un passo avanti significativo si è registrato per ciò che concerne l'"integrazione" dei cittadini di paesi terzi con l'adozione della direttiva sullo status dei residenti di lungo termine, forse l'unica decisione in cinque anni che abbia corrisposto effettivamente alle aspettative generate dalle conclusioni del Consiglio di Tampere. Anche qui però occorre sottolineare l'inerzia del Consiglio nel proporre iniziative concrete e piani d'azione realizzabili (e opportunamente finanziati) in grado di trasformare l'affermazione astratta dei diritti nella possibilità concreta del loro esercizio. Nella vita quotidiana, in larga parte degli Stati membri, i cittadini di paesi terzi, anche se residenti da decenni nel territorio dell'Unione, continuano a subire una discriminazione metodica e documentata che rende l'integrazione, comunque intesa, un percorso difficile e in qualche caso impossibile³¹. La debolezza degli strumenti per imporre ai singoli Stati membri il rispetto delle decisioni comunitarie ha qui effetti devastanti sulle buone intenzioni delle istituzioni europee. Contemporaneamente misure che avrebbero dovuto (in teoria) favorire i processi di integrazione – come nel caso della direttiva sui ricongiungimenti familiari – hanno avuto esiti inaccettabili, giungendo a limitare, contro gli obblighi internazionali, il diritto dei bambini a vivere con i propri genitori.

Infine, il partenariato con i paesi di origine dei flussi migratori ha rischiato, negli ultimi anni, di ridursi a semplice ricerca (o imposizione) di accordi di riammissione il cui scopo più evidente sembra essere di spostare il controllo dell'immigrazione al di fuori dei confini dell'Unione, anche quando questo significa attribuire compiti di filtraggio e di detenzione amministrativa "preventiva" a paesi purtroppo noti per la ripetuta violazione dei diritti umani fondamentali. Assistiamo inoltre al configurarsi di una specie di "cooperazione rafforzata" tra cinque Stati membri (Spagna, Italia, Regno Unito, Francia e Germania) in vista della conclusione, con i paesi di origine dei flussi migratori, di accordi bilaterali che rischiano, da un lato, di riproporre il principio di "condizionalità migratoria" respinto a Salonicco e dall'altro di rafforzare l'esternalizzazione del controllo delle frontiere, impedendo ai richiedenti asilo di raggiungere i paesi europei e assimilando le persone bisognose di protezione internazionale alla categoria indistinta dei c.d. "clandestini", privi per definizione di ogni diritto.

³¹ Come vedremo nell'ultima parte di questo capitolo, l'adozione, alla fine del 2004, di "principi comuni" in materia, pur da non sottovalutare in via di principio, non ha modificato sostanzialmente la situazione.

Razzismo e xenofobia

Prevenzione e lotta contro il razzismo e la xenofobia erano tra le priorità di Tampere, e lo stesso Trattato Costituzionale la colloca tra gli elementi fondamentali per assicurare un alto livello di sicurezza. Non troppo stranamente, nel documento SEC(2004) 693 allegato alla comunicazione che ha aperto la consultazione pubblica sullo stato della realizzazione dell'area comune di libertà, giustizia e sicurezza³², esse compaiono solo come un accessorio alle politiche di integrazione dei cittadini di paesi terzi (e scompaiono del tutto nell'elencazione delle priorità future, anche nel recentissimo "Programma comune" presentato, per il 2005, dalle Presidenze lussemburghese e britannica).

Qualche osservazione sulle ragioni del disequilibrio

L'approccio alle politiche comuni di asilo e immigrazione è dunque radicalmente cambiato, quasi rovesciato; ha cessato di essere "integrato" per divenire parcellizzato e condizionato dagli obiettivi di sicurezza, a scapito di libertà e giustizia, caratteristici di una gestione che è a sua volta per nulla integrata e dominata interamente dal punto di vista del Consiglio Giustizia e Affari Interni. Ma per quali ragioni la svolta è così marcata e inarrestabile?

L'11 settembre 2001, con il suo carico di paure – alcune reali, altre no – e il conseguente accentuarsi, ai limiti dell'ossessione, dell'attenzione alle questioni di sicurezza e, più in generale, alle esigenze della "guerra al terrorismo" ha pesantemente influenzato gli orientamenti in materia di libertà, giustizia e sicurezza. La visione dell'immigrato espressa a Siviglia è in qualche modo ancora quella, che si credeva in via di superamento, di un potenziale nemico; il migrante – il migrante arabo o musulmano specialmente – va considerato innanzitutto, al di là di ogni sua personale caratteristica, per il suo essere un "potenziale terrorista" (o almeno un fiancheggiatore di terroristi). Il controllo torna a essere la priorità assoluta per la maggioranza dei Governi degli Stati membri. Non si tratta di una visione assoluta: la consapevolezza del valore economico e sociale della popolazione immigrata contraddice questa visione e obbliga ad un maggiore realismo. Ciononostante la tendenza a contenere e controllare assai più che a integrare l'immigrazione nelle società europee è chiara.

Ma l'attacco alle Torri Gemelle non è l'unico fattore in gioco nell'abbandono degli "obiettivi di Tampere", e sarebbe ingenuo credere che costituisca da solo una spiegazione sufficiente degli orientamenti degli Stati membri. Proveremo ad indicarne altri, tenendo presente il "principio di Anna Karenina"³³: per garantire il successo occorre il concorso convergente e univoco di fattori

³² COM(2004)401 def. del 2.6.2004

³³ "Tutti i matrimoni felici si somigliano; ogni matrimonio infelice è infelice a modo suo", L. Tolstoj, *Anna Karenina*, incipit. Per la formulazione del "principio" si veda J. Diamond, *Guns, Germs and Steel. The Fates of Human Societies*, New York – London 1997, trad. It. *Armi, acciai e malattie*, Torino 1998.

diversi e numerosi; per provocare l'insuccesso è sufficiente che diverga uno solo, o un numero limitato, di quegli stessi fattori.

i. Il quadro politico complessivo.

Non sfugge a nessuno che la situazione politica nell'Unione europea sia oggi assai diversa dal 1999. In quell'anno la maggioranza dei Governi degli Stati membri era di centrosinistra; da allora il quadro è cambiato in molti paesi (Austria, Francia, Italia, Olanda, Portogallo) e la maggioranza del Consiglio è chiaramente rappresentativa di coalizioni di centrodestra, che in alcuni casi comprendono forze politiche più o meno apertamente xenofobe. Altrettanto rilevante è, per quanto diremo nel prossimo punto, la presenza in alcuni Governi di partiti che non fanno mistero del loro euro -scetticismo. Per quanto l'influenza di questi cambiamenti non sia da sopravvalutare³⁴, essa è confermata dalla singolare (ma non certo sorprendente) analogia tra l'involuzione delle politiche europee e di quelle italiane: le recenti modifiche della legislazione in materia di immigrazione introdotte dal Governo di centrodestra hanno segnato il passaggio da un'impostazione focalizzata su un "patto di cittadinanza", che caratterizzò le norme emanate nel 1998, ad un approccio "meramente repressivo"³⁵ centrato sull'inasprimento dei controlli all'ingresso e sull'exasperazione della precarietà della condizione del lavoratore migrante, accompagnate dalla sostanziale cancellazione delle politiche d'integrazione e delle risorse, umane e finanziarie, ad esse destinate. Una combinazione che rischia di fare da paradigma per un Consiglio europeo "di centrodestra" così come, almeno in parte, la legislazione precedente fu presa a modello da un Consiglio europeo "di centrosinistra".

ii. Le resistenze alla "comunitarizzazione"

La difesa delle sovranità nazionali si esprime, da sempre, anche nel rallentamento dei processi di armonizzazione: il campo delle politiche di asilo e immigrazione non fa eccezione, e neppure questo sorprende. La scelta di *opting out* esercitata da tre degli Stati membri segnalava fin dall'inizio che la resistenza attiva o passiva alla comunitarizzazione non sarebbe stata semplice da superare; essa sembra essersi rafforzata sia per l'ingresso di forze politiche euro -scettiche nel Governo di paesi – come l'Italia – che hanno ruoli centrali nelle politiche migratorie europee, sia per il succedersi di appuntamenti elettorali caratterizzati da un dibattito di politica interna fortemente segnato dal valore simbolico (in relazione all'identità culturale nazionale ed europea, alle percezioni di insicurezza, al presunto "conflitto di civiltà") che le scelte in materia di immigrazione hanno assunto, e dal loro conseguente radicalizzarsi.

iii. Le ragioni strutturali

³⁴ v., tra altri, F. Pastore, in CESPI, *MigrAction Europe*, Special issue, 2002 www.cespi.it

³⁵ La definizione è della Magistratura italiana.

Alcuni studiosi³⁶ hanno suggerito che ragioni strutturali della resistenza all'armonizzazione andrebbero ricercate nella profonda differenza che divide gli Stati membri in relazione all'immigrazione: differenza nelle esperienze storiche, nell'esposizione ai flussi migratori, nei caratteri della domanda e offerta sul mercato del lavoro, che si traducono in modo del tutto naturale in differenze nella scelta delle priorità, con l'inevitabile conseguenza di una tendenza a bloccare i processi di comunitarizzazione per mantenere la più ampia autonomia nelle politiche nazionali. Non solo, quindi, una gelosia della propria sovranità, ma in qualche modo un'esigenza legata ai fondamenti economico-sociali. Politiche comuni sarebbero dunque possibili se realmente basate su un "approccio integrato" mirato non a gestire i flussi del momento, ma ad una prospettiva di lungo termine, di confronto con le radici del fenomeno: questo è però completamente mancato in un meccanismo che ha visto invece proposte separate su aspetti separati (al di là e a dispetto del quadro complessivo disegnato in dichiarazioni e comunicazioni), destinate a risolvere questioni del breve periodo; e l'apparente declino – se ancora non abbandono - della proposta di applicazione del "metodo aperto di coordinamento" alle politiche di immigrazione ne è, probabilmente, un sintomo.

Alcune di queste preoccupazioni sembrano condivise nell'intervento dell'allora Commissario Antonio Vitorino³⁷ nel corso della discussione in plenaria del Rapporto Terrón i Cusí sulla proposta di direttiva relativa agli ingressi per lavoro, rapporto che - pur con qualche infortunio nell'adozione finale - introduce numerosi emendamenti orientati ad un migliore equilibrio tra controllo e valorizzazione³⁸. In quell'occasione il Commissario, nel quadro di una forte sottolineatura del ruolo predominante degli Stati membri, ha ricordato che *".. nessuno oggi sa quale sia la politica di immigrazione dell'altro. Gran parte delle politiche nazionali d'immigrazione sono state condotte in passato, semplicemente, nell'invisibilità"*. Nel rivendicare il ruolo cruciale dell'armonizzazione vengono ribadite anche l'enfasi sulle questioni securitarie e la lentezza dei progressi per ciò che riguarda l'immigrazione come fattore economico-sociale: *"Ciò che la pubblica opinione conosce è che chi entra illegalmente finisce per essere regolarizzato dagli Stati Membri in un modo o nell'altro. (...) Siamo delusi per il fatto che il Consiglio non abbia – finora – prestato sufficiente attenzione a questa proposta e che non siano ancora state lanciate discussioni di merito"*. Tuttavia, le proposte più innovative – l'introduzione di visti per ricerca di lavoro e della possibilità di richiedere un permesso di soggiorno dall'interno dell'UE per chi vi sia rimasto oltre la scadenza di un precedente permesso – vengono respinte: l'una perché "potrebbe diventare un facile strumento"

³⁶ F. Pastore, in CESPI, *MigrAction Europe*, cit. Uno sviluppo più completo delle idee proposte è annunciato in F. Pastore, G. Sciortino, "Immigration and European Immigration Policies: Myths and Realities", in J. Apap (ed.), *Extending the Area of Freedom, Security and Justice through Enlargement: Challenges for the European Union* (titolo provvisorio), di prossima pubblicazione. Gli autori hanno presentato un paper così intitolato nel corso di una Conferenza internazionale ospitata nel luglio 2002 dall'*Academy of European Law*, Trier (Treviri).

³⁷ A. Vitorino *Asylum is a right, economic migration is an opportunity*, speech/03/71, EP Strasbourg, 11.2.2003

³⁸ "Risoluzione legislativa del PE sulla proposta di Direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo", PS_TA-PROV(2003)0050, 12.2.2003. Per un confronto si veda la proposta originale approvata dalla Commissione LIBE, PE 311.015/DEF.

per ingressi illegali, l'altra perché sarebbe "un segnale sbagliato" per la lotta contro l'immigrazione illegale.

Entrambe le motivazioni sono assai discutibili sul piano dell'analisi e anche, per quanto riguarda gli ingressi per ricerca di lavoro, su quello empirico alla luce dell'esperienza di paesi diversi, europei e non europei, come l'Italia e gli Stati Uniti³⁹. Ma ciò che qui è rilevante è – ancora una volta – la scelta di rispondere a proposte basate su presupposti di tipo economico-sociale strettamente correlati all'obiettivo di favorire l'integrazione dei residenti con argomentazioni che prendono in considerazione soltanto o prevalentemente gli aspetti di controllo e sanzione.

Il ruolo della Commissione e del Parlamento

Constatare i ritardi e i passi indietro del Consiglio non significa ignorare le iniziative delle altre Istituzioni comunitarie, in particolare del Parlamento e della Commissione.

La Commissione ha presentato il 3 giugno 2003 tre importanti comunicazioni in materia di asilo⁴⁰, immigrazione illegale⁴¹ e integrazione dei migranti⁴². A differenza di quanto emerge negli orientamenti del Consiglio, questi tre documenti disegnano una politica europea attenta all'equilibrio tra politiche di gestione e controllo, politiche di integrazione, coesione sociale e rispetto dei diritti fondamentali. Senza entrare in un'analisi dettagliata – che dovrebbe anche rilevare aspetti negativi o almeno ambigui rintracciabili in ciascuna di esse – i caratteri potenzialmente più interessanti da questo punto di vista sono nella conferma dell'approccio integrato alle questioni dell'asilo e dell'immigrazione. Così emergono:

- per quanto riguarda l'asilo, la proposta di "*soluzioni durature globali*" (rimpatrio volontario e reintegrazione sostenibile, integrazione locale nei paesi d'asilo), di procedure rapide e, non ultimo, di una stretta collaborazione con l'UNHCR e con le organizzazioni non governative;

- per quanto riguarda l'immigrazione illegale, una forte attenzione alle vittime del trafficking e della tratta e agli aspetti strutturali degli Stati membri che favoriscono l'illegalità, in particolare al fenomeno diffuso del lavoro nero:

- infine, riguardo alle politiche di integrazione,

- a) l'attenzione al contesto (tendenze demografiche e del mercato del lavoro, strategia di Lisbona, quadro legislativo comunitario), che si traduce nella proposta di interventi integrati e multisettoriali; con particolare enfasi su concetti quali la "gestione della diversità" nel mondo del

³⁹ Si vedano le dichiarazioni dei candidati principali nelle ultime elezioni presidenziali USA, entrambi favorevoli all'introduzione di permessi temporanei di soggiorno per ricerca di lavoro, nel corso del terzo dibattito televisivo (ottobre 2004)

⁴⁰ *Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti*, COM(2003)315 def.

⁴¹ *Sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, COM(2003)323 def.

⁴² *Su immigrazione, integrazione e occupazione*, COM(2003)336 def.

lavoro, la rilevanza del contributo dei migranti al benessere e allo sviluppo civile dell'Unione, la condanna di ogni forma di discriminazione, razzismo e xenofobia;

b) l'insistenza sul concetto di "cittadinanza civile" e di partecipazione attiva dei migranti alla vita non solo economica ma civile, sociale e politica del paese ospitante;

c) la sottolineatura della necessità di attuare nei confronti dei paesi terzi politiche di cooperazione "win-win", in grado di facilitare il pieno sviluppo del contributo positivo dell'immigrazione sia per i paesi d'origine che per quelli dell'Unione.

Su linee convergenti si è mosso il Parlamento. In particolare, con l'approvazione del rapporto Terrón i Cusi su metodo aperto e integrazione delle questioni migratorie nelle relazioni con i paesi terzi⁴³ il Parlamento

- richiama l'analisi del quadro economico, demografico, sociale e occupazionale dell'Unione europea come base per politiche efficaci e positive in materia di immigrazione e asilo;

- sottolinea l'importanza fondamentale, per i processi di integrazione, del riconoscimento di diritti di base quali l'unità della famiglia e della definizione di uno *status* di diritti e doveri uniformi, inclusi i diritti di voto, per i residenti di lungo termine;

- ripropone, in materia di relazioni con i paesi di origine dei migranti, il concetto di co-sviluppo come asse fondamentale di una politica che da un lato riduca le ragioni economiche delle migrazioni e dall'altro riconosca e mobiliti la capacità dei migranti di produrre ricchezza sia per i paesi di origine che per quelli ospitanti;

- indica, infine, e richiede alla Commissione misure concrete – inclusi possibili fonti e strumenti di finanziamento – in grado di rendere operative le politiche proposte, prestando attenzione anche alle richieste della società civile.

Il ruolo del "dialogo civile"

La situazione generale non è dissimile per quanto concerne il dialogo civile. Mentre il Consiglio e l'attuale Presidenza non sembrano particolarmente desiderosi di sviluppare il rapporto con le ONG e le altre organizzazioni della società civile, Parlamento e Commissione hanno un orientamento di assai maggiore apertura. Al di là delle affermazioni e proposte a cui abbiamo già accennato, due strumenti importanti sono stati recentemente messi in opera: il programma INTI⁴⁴, che – oltre a sostenere progetti specifici di integrazione - dovrebbe consentire di costituire una o più reti europee di ONG impegnate in questo campo; e l'invito a presentare proposte di "Azioni transnazionali per lo sviluppo di politiche e/o strumenti legislativi per la lotta contro le

⁴³ A5-0224/2003, 19.6.2003

⁴⁴ Si tratta di una nuova linea di bilancio (B5-815) espressamente dedicata alla "Integrazione di cittadini di paesi terzi"

discriminazioni⁴⁵ mirato a rafforzare gli strumenti per un'effettiva applicazione della legislazione contro le discriminazioni.

L'introduzione di questi strumenti finanziari risponde, anche se ancora parzialmente, al bisogno di garantire una effettiva possibilità per la società civile, e soprattutto dei diretti interessati, da un lato di intervenire nei processi decisionali relativi alle politiche di immigrazione e asilo, dall'altro di controllare e assicurare che i diritti formalmente riconosciuti siano anche concretamente rispettati.

2. Politiche per l'immigrazione: Trattato Costituzionale e nuovo programma pluriennale.

Formattato: Tipo di carattere:(Predefinito)Times New Roman

La costituzione europea

Le difficoltà verificatesi nell'ultimo quinquennio nel processo di attuazione delle proposte deliberate nel Consiglio straordinario di Tampere del 1999, specie nell'ambito delle problematiche connesse all'asilo e all'immigrazione, non sembrano essere state ignorate nel recente Consiglio straordinario tenutosi nel novembre dello scorso anno. Nelle sue conclusioni si prende realisticamente atto della necessità di adottare un nuovo programma che consenta di affrontare le "nuove sfide" cui è chiamata l'Unione in questi settori.

Questa premessa sembra necessaria per valutare appieno le potenzialità individuabili nelle due novità costituite, da un lato, dalle conclusioni del Consiglio del 2004 e dall'altro dal testo del Trattato che ha adottato la Costituzione europea (d'ora in avanti TC nel testo). Se infatti è indubbio che la "solita distanza europea tra il dire e il fare" è verificabile anche in questo settore, soprattutto a causa dei veti posti dagli stati all'esercizio delle competenze dell'Unione e non dall'inerzia della Commissione ⁴⁶, il rilievo che assume il TC in primo luogo, ed il richiamo ripetuto nelle conclusioni del Consiglio alle garanzie dei diritti fondamentali, costituiscono fattori innovativi da non sottovalutare.

Da un lato infatti, i diritti fondamentali, per loro natura si estendono anche alle persone provenienti dai paesi terzi, come dimostra la giurisprudenza costituzionale dei paesi membri dell'Unione, e quella italiana in particolare: si pensi alle garanzie a presidio della libertà personale, o al principio di parità di trattamento sui luoghi di lavoro o al diritto al ricongiungimento familiare. Dall'altro, le conclusioni adottate dal Consiglio nel 2004 indicano significativamente la Carta dei diritti, quale parametro da rispettare in relazione alle misure da adottare in materia di immigrazione e asilo. E ciò induce ulteriormente a collegare queste conclusioni al contenuto del TC, che ha raggiunto uno dei risultati più rilevanti provvedendo all'incorporazione della Carta europea dei diritti fondamentali.

⁴⁵ VP/2003/006

⁴⁶ Si veda G. Amato, *Immigrati, la Ue bloccata da troppi vincoli nazionali*, in "Il Sole/24 Ore", 15 agosto 2004, p. 1.

Il positivo collegamento tra questi tre elementi, costituiti dall'indirizzo del Consiglio, dai contenuti della Carta e dalla sua incorporazione nel TC, produce due conseguenze sul terreno delle politiche in tema di immigrazione e asilo.

In primo luogo deve infatti sottolinearsi come nell'ambito dell'attuazione del programma dell'Aia, adottato dal Consiglio, “devono essere pienamente rispettati i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali di cui alla parte II del Trattato costituzionale, comprese le note esplicative, nonché dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati”⁴⁷.

Il richiamo al rispetto della Carta non pare casuale, e può invece essere ricondotto a quell'orientamento che finora si è espresso in alcune significative decisioni giurisdizionali, secondo il quale i principi della Carta, pur nell'attuale fase transitoria in attesa dell'approvazione del Trattato costituzionale, costituiscono già un punto di riferimento per la definizione del comune patrimonio costituzionale europeo⁴⁸.

Questo indirizzo conferma l'opinione di chi, come Alessandro Pace, ha osservato che “è ben difficile che un documento solennemente proclamato e che sia stato predisposto ricorrendo alla tecnica giuridica ... non assuma di fatto rilevanza giuridica (nonostante che nelle intenzioni dei suoi autori, tale documento dovesse rivestire solo un'importanza politica), costituendo quanto meno un immediato ausilio interpretativo”.

Inoltre, sotto il profilo del contenuto, come è stato rilevato da vari autori e malgrado le intenzioni riduttive originarie, che negavano il suo valore giuridico, la Carta contiene una serie di norme di principio che ampliano la tradizionale sfera dei diritti fondamentali. E ciò rileva anche in riferimento alle persone immigrate.

In tal senso può richiamarsi il valore della dignità umana, dichiarata inviolabile dall'art. II 61 del TC (che incorpora la Carta), e che trova la sua esplicitazione nella “spiegazione” allegata, dove si afferma che “la dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali”, e dove si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia che ne ha sancito l'integrazione nel diritto dell'Unione.

Altre norme previste dalla Carta che assumono rilievo soprattutto quali presidi di garanzia della libertà personale sono quelle concernenti i diritti di libertà assicurati dall'art 5 della CEDU, incorporati nella Carta e recepiti dall'art. II 66 del Trattato costituzionale: come noto queste disposizioni indicano i casi nei quali è ammessa la restrizione della libertà personale, e tra queste è

⁴⁷ Si vedano le Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Bruxelles, 4/5 novembre 2004.

⁴⁸ Per una ricognizione di tali sentenze, che vanno da quelle della Corte di giustizia delle comunità europee ad alcune significative conclusioni dell'Avvocato generale, al Tribunale costituzionale spagnolo, ed alla stessa Corte costituzionale italiana, si veda S. Gambino, *Diritti fondamentali europei e Trattato costituzionale* in "Astrid Rassegna" n.1 del 28.1.2005. Ivi anche la successiva citazione di A. Pace nel testo.

da richiamare la condizione di chi tenta di entrare illegalmente nel territorio di uno stato ovvero sia oggetto di una procedura di espulsione.

In questo ambito è anche da richiamare l'art. II 79 della Costituzione, che vieta le espulsioni collettive e che nella logica delle norme dei protocolli CEDU, da cui trae origine, è finalizzato a garantire che ogni decisione di espulsione formi oggetto di un esame specifico e che non sia consentito espellere una pluralità di persone in quanto aventi una determinata nazionalità. Nella stessa prospettiva di tutela il par. 2 del medesimo articolo vieta le espulsioni verso paesi in cui esista un rischio serio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti degradanti: la norma recepisce i principi affermati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 3 della CEDU.

Ancora sul versante delle norme di protezione, occorre riferirsi all'art. II 65 TC, che al par. 3 prevede il divieto della tratta degli esseri umani. Come si legge nelle "spiegazioni" allegate, la norma deriva dalla garanzia prevista per la tutela della dignità della persona, e trova una definizione del fenomeno nell'allegato della Convenzione Europol. Tra gli aspetti applicativi vanno richiamati il cap. VI della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, che prevede l'impegno all'adozione di misure contro chiunque agevoli a scopo di lucro l'immigrazione clandestina, e la decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

Sul versante dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e "spendibili" nell'ambito delle politiche di integrazione degli immigrati, sono invece da richiamare le disposizioni sulla non discriminazione, sulla libertà di circolazione, di lavoro e di associazione. In particolare, l'art. II 81 TC, prevedendo il divieto di qualunque discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, si indirizza agli organi dell'Unione ai fini dell'esercizio delle loro competenze, e si affianca all'altra norma di cui all'art. III 124 che consente all'Unione l'emanazione di leggi europee per stabilire misure necessarie a combattere le discriminazioni.

Infine, l'art. II 75 TC garantisce ai cittadini dei paesi terzi autorizzati al lavoro negli Stati membri la parità di trattamento con i lavoratori europei, e l'art. II 72 TC garantisce ad ogni individuo il diritto di riunione e di associazione, secondo una formulazione che corrisponde, secondo le "spiegazioni" allegate, a quella dell'art. 11 della CEDU e che comprende pertanto anche la costituzione e l'adesione ad organizzazioni sindacali⁴⁹.

Nella prospettiva dell'esame delle norme del Trattato costituzionale una ulteriore novità è rappresentata dalla disciplina delle competenze in materia di immigrazione e asilo. Queste si

⁴⁹ Più in generale, sui diritti fondamentali si veda M. Cartabia, *I diritti fondamentali e la cittadinanza* in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino 2004, p. 57 ss.

inserirlo nell'ambito dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, che è classificato dall'art. I 14 TC tra i settori di competenza concorrente nei quali possono intervenire leggi e leggi quadro europee, accanto alla disciplina statale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

L'immigrazione e l'asilo rientrano quindi a pieno titolo tra le competenze dell'Unione, e come per altri settori viene superata la suddivisione tra i "pilastri" che fino al Trattato di Amsterdam aveva limitato formalmente la competenza europea in questi ambiti.

Inoltre, l'art. I 42 ha provveduto a "costituzionalizzare" le conclusioni del vertice di Tampere del 1999, specificando che l'Unione costituisce uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia attraverso l'adozione di leggi e leggi quadro intese a ravvicinare le normative degli Stati membri nelle materie di cui alla parte III (tra cui sono comprese l'asilo e l'immigrazione) e favorendo la reciproca fiducia tra gli stati mediante il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziali ed extragiudiziali; la creazione dello spazio comune in questione è anche significativamente richiamato all'art. I 3 tra gli obiettivi dell'Unione, e ciò fa ritenere che il rispetto dei diritti fondamentali non costituisca più soltanto "un mero limite imposto all'azione delle istituzioni comunitarie" ma che esso debba essere interpretato secondo un indirizzo dinamico, secondo il quale le istituzioni europee sono chiamate ad un ruolo promozionale, come indicato dall'art. 51 della Carta (II 111 TC), che specifica che gli organi europei sono chiamati a rispettare i diritti (sanciti dalla stessa Carta), osservarne i principi e promuoverne l'applicazione secondo le rispettive competenze".

Anche per questi richiami è quindi importante il riferimento ai diritti fondamentali operato nelle conclusioni del Consiglio del novembre 2004 da cui si è partiti.

L'esercizio delle competenze condivise in tema di circolazione dei cittadini dei paesi terzi costituirà quindi un banco di prova per l'Unione in questa materia. L'art. 45 della Carta (II 105 TC), oltre a garantire il diritto di libera circolazione e soggiorno per i cittadini europei, prevede che tale libertà possa essere estesa ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

In tal senso, l'attuazione di questa norma si collega all'esercizio delle competenze attribuite all'Unione dalla parte III, artt. 265 ss. TC, dedicata alle politiche relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione. L'area delle politiche richiamate e delle competenze che ne derivano sono quindi sistematizzate nell'ambito del TC, confermando gli esiti del Trattato di Amsterdam che aveva "comunitarizzato" questi settori; è inoltre previsto il passaggio alla procedura di codecisione, ferma restando la potestà degli stati nella determinazione delle rispettive quote di immigrazione, in relazione alle esigenze dei rispettivi mercati del lavoro.

In particolare, l'art. III 265 richiama le competenze relative alla disciplina dei visti di breve durata, alla libertà di circolazione negli Stati membri per coloro che ne siano titolari, mentre l'art.

III 267 è dedicato all'area delle competenze concernenti l'immigrazione di lunga durata, finalizzate allo sviluppo di "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 che soggiornano legalmente negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani". Oltre ai visti, anche per ricongiungimento familiare, questa materia comprende la definizione dei diritti degli immigrati regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, compresa la libertà di circolazione, le misure di allontanamento e di rimpatrio. A questo fine, l'Unione è abilitata a concludere accordi di riammissione nei paesi terzi di stranieri irregolari; inoltre, può varare misure di incentivazione all'integrazione.

Una nuova disposizione (art. III 268), che assume particolare rilievo per l'Italia, prevede che le politiche dell'Unione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione di responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Questa solidarietà potrà attivarsi in presenza di emergenze caratterizzate dall'afflusso straordinario e improvviso di cittadini di paesi terzi in uno Stato membro.

Infine, devono segnalarsi le competenze in tema di asilo, sottolineando il richiamo alla convenzione di Ginevra e ai protocolli relativi allo status di rifugiato. A questo fine la normativa europea dovrà disciplinare in modo uniforme tale status, prevedendo anche particolari forme di protezione sussidiaria a favore di coloro che pur non presentando i requisiti per l'asilo europeo necessitano di protezione internazionale, così come forme di protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio. Anche le relative procedure dovranno essere regolate secondo principi comuni.

Il Programma dell'Aia

Il programma pluriennale adottato dal Consiglio (Programma dell'Aia)⁵⁰ non sfugge allo schema che abbiamo spesso conosciuto negli anni trascorsi: da un lato la riaffermazione di principi generali (valori dell'UE, diritti e aspettative dei cittadini); dall'altro la ri-modulazione, e in alcuni casi l'omissione di ogni riferimento, di iniziative politiche e legislative sulle quali singoli Governi si sono dimostrati ostinatamente contrari; infine, alcune novità che non sempre sembrano accordarsi con gli obiettivi dichiarati di rafforzamento dello spazio comune di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Questo paragrafo prenderà in considerazione solo alcuni punti che sembrano di maggior rilievo, ferma restando la consapevolezza che nel programma siano contenuti un altissimo numero di dettagli che, come insegna la storia delle istituzioni comunitarie, potrebbero rivelarsi determinanti nel consentire o impedire progressi significativi.

Il voto a maggioranza qualificata

⁵⁰ *Programma dell'AIA. Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea.* Allegato I alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles, 4-5 novembre 2004.

Il Parlamento europeo ha fatto notare con forza, nella sua Raccomandazione⁵¹ del 14 ottobre 2004 (esplicitamente richiamata dal Consiglio), come il mancato rispetto delle disposizioni dell'art. 67 TCE⁵² relative all'applicazione della procedura di codecisione ad alcune materie del Titolo IV del Trattato stesso rendesse il Consiglio "*colpevole [non] solo politicamente e moralmente, ma ... anche giuridicamente*". Il Programma dell'Aia contiene una proroga di fatto e una pesante limitazione: invita infatti (paragrafo 1.2) il Consiglio a "*... adottare una decisione ... non oltre il 1° aprile 2005, al fine di applicare la procedura di cui all'art. 251 del TCE a tutte le misure previste al Titolo IV volte a rafforzare la libertà ai sensi del Trattato di Nizza, ad eccezione dell'immigrazione legale*".

Sul piano dei tempi il Consiglio ha fatto di meglio, anticipando il passaggio alla procedura ex art. 251 al 1° gennaio 2005, ma ha confermato il mantenimento dell'unanimità per le decisioni in materia di immigrazione regolare⁵³.

Sono possibili numerose osservazioni nel merito di questa decisione, in particolare con riferimento al diritto di famiglia e al ruolo della Corte di giustizia. Nell'ottica di questo capitolo ci sembra però opportuno limitarci a rilevare che dell'eccezione relativa all'immigrazione legale, non c'era traccia alcuna nella terza bozza⁵⁴ dello stesso Programma dell'Aia. Un'aggiunta dell'ultimo momento, quindi, che rende evidente il carattere di scelta politica operata al massimo livello, a conferma di quanto si è detto sull'indisponibilità di alcuni Governi a una effettiva e completa *europizzazione* delle politiche d'immigrazione e dell'incapacità del Consiglio nel suo insieme a superare la logica delle sovranità nazionali e del diritto di veto⁵⁵.

Il futuro della politica comune di asilo e immigrazione

Sul terreno delle prospettive il mantenimento dell'unanimità, ovvero della concreta indecidibilità⁵⁶, in materia di immigrazione legale rappresenta un ostacolo insuperabile alla realizzazione di politiche comuni di immigrazione che segnino una discontinuità rispetto alla prevalenza della visione securitario-repressiva affermatasi negli ultimi quattro anni.

Ciononostante il programma dell'Aia non può essere liquidato come una semplice prosecuzione o ripetizione degli orientamenti precedenti: esso contiene alcune novità che vale la pena richiamare sinteticamente.

⁵¹ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-010/2004

⁵² Per il significato e le implicazioni dell'art. 67 TCE vedi E. De Capitani, *supra*, Cap.II par. 2

⁵³ *Decisione del Consiglio che assoggetta taluni settori contemplati dal Titolo Iv, parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto tratta*, Doc. 15226/04 del 15.12.2004

⁵⁴ Doc. 13302/2/04, 22.10.2004

⁵⁵ La ragione formalmente adottata è l'attesa dell'entrata in vigore del trattato che adotta una Costituzione dell'Europa: per la confutazione si vedano i precedenti capitoli.

⁵⁶ Non a caso il Consiglio non è stato ancora in grado di raggiungere un accordo sulla direttiva, proposta sin dal 2001, in materia di ingresso e soggiorno per ragioni di lavoro.

Asilo

Vengono introdotti due nuovi obiettivi di coordinamento: l'introduzione di "una procedura unica per la valutazione delle domande di protezione internazionale" sostenuta da strutture comuni che "dovrebbero trasformarsi ... in un Ufficio europeo incaricato di fornire sostegno a tutte le forme di cooperazione tra gli Stati membri (...)".

Non si tratta di novità assolute: in una certa misura sono sviluppi della discussione sugli sportelli "one step" e di Eurasil, l'organismo di coordinamento istituito dalla Commissione. E' però la prima volta che vengono indicati come obiettivi politici del Consiglio e introducono un concetto di "sostegno alla cooperazione" di cui non sono chiare le implicazioni.

Migrazione legale

Potrebbe rivelarsi una novità importante, positivamente o negativamente, l'invito alla Commissione a presentare entro il 2005 un "programma politico" su questa materia "che includa procedure di ammissione". Se, da un lato, ciò sembra indicare una maggiore consapevolezza dell'incoerenza degli attuali sistemi rispetto ai bisogni del mercato del lavoro e agli obiettivi della Strategia di Lisbona, dall'altro lato va notato che c'è una sorta di attenuazione rispetto a Tampere (non si richiede alla Commissione alcuna specifica iniziativa legislativa) e che manca qualsiasi indicazione di tempi per l'adozione di provvedimenti.

Integrazione

La novità principale è rappresentata dalla proposta di "principi fondamentali comuni", incluso – una novità anche rispetto alle bozze dello stesso programma – il concetto di "dialogo interculturale"⁵⁷. Al di là delle consuete affermazioni di principio, emergono alcuni aspetti interessanti, tra i primi vanno senz'altro annoverati l'invito agli Stati membri a "considerare e coinvolgere" nel processo di integrazione non solo gli immigrati ma anche i nazionali; il richiamo al dovere di assicurare diritti, doveri e protezione su basi di uguaglianza a tutti i residenti; il collegamento esplicito delle politiche di integrazione agli obiettivi di Lisbona; l'enfasi posta sull'accesso all'educazione e sulla non discriminazione; la novità già ricordata della necessità di un dialogo interculturale; la riaffermazione della necessità di assicurare la partecipazione alla vita culturale, sociale, civile e politica e di facilitare l'accesso alla cittadinanza; infine l'invito al *mainstreaming*, che include – attraverso la considerazione che l'integrazione riguardi "tutte le sfere della vita pubblica e privata" – la necessità di un dialogo civile e sociale che coinvolga anche gli immigrati. L'ultimo dei principi riprende, in riferimento alla definizione degli obiettivi e alla valutazione dei risultati, elementi di quel "metodo aperto di coordinamento" che, nel campo di cui ci stiamo occupando, non ha certo fatto molti passi avanti. Un documento, quindi, largamente

⁵⁷ Il Programma dell'Aia si limita a una scarna elencazione, ma i "principi" sono estensivamente presentati nel Documento del Consiglio 13680/04 del 19.10.2004, recentemente reso pubblico.

positivo anche se bisogna registrare una presenza e un'omissione inquietanti: il richiamo all'importanza della "conoscenza linguistica, storica e civica di base", formula in sé non certo criticabile, ma che riporta alla mente le argomentazioni dei sostenitori della *leitkultur*; e il silenzio sul ruolo degli immigrati nella costruzione del partenariato con i paesi d'origine. E' forse anche il caso di ricordare qui che la citata decisione sul passaggio alla codecisione stabilisce a proposito di integrazione che sulle "misure di incentivazione destinate a sostenere l'azione degli Stati membri" il Consiglio deliberi "in conformità della base giuridica appropriata" (*considerando* 10); apparentemente, è il mantenimento dell'unanimità.

La dimensione esterna

Ci sembra utile sottolineare che il Consiglio indichi esplicitamente un legame spesso misconosciuto, laddove, riferendosi alle perdite di vite umane nel Mediterraneo, "riconosce che una gestione insufficiente dei flussi migratori può condurre a catastrofi umanitarie".

All'interno di una generale riaffermazione di orientamenti già emersi, il Programma richiede alla Commissione di redigere entro il 2005 una nuova relazione "sui progressi compiuti e gli obiettivi conseguiti" nel quadro delle misure prese all'interno dello Strumento Europeo di vicinato e partenariato.

Infine il Consiglio chiede la "pronta nomina" da parte della Commissione di un "rappresentante speciale" per la politica di riammissione: una figura nuova e, occorre dire, per nulla rassicurante alla luce degli orientamenti più recenti in questo campo.

Gestione dei flussi

Per la prima volta il Consiglio indica una data per avviare il processo di totale soppressione dei controlli alle frontiere interne, ma le novità riguardano soprattutto (e purtroppo) il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, attraverso l'ipotesi di una notevole estensione dei poteri della relativa Agenzia e l'assunzione di un impegno particolarmente forte per ciò che riguarda strumenti di sorveglianza come le squadre di esperti degli Stati membri e i "controlli senza preavviso".

Nuova anche l'idea di "norme minime per le carte d'identità nazionali". In realtà l'Unione europea non ha competenza in materia, a legislazione vigente. Vero è che l'acquisirà al momento della ratifica del Trattato Costituzionale, ma è interessante notare la differente prudenza (o assenza di prudenza) rispetto al tema dell'immigrazione legale. A conferma che i Governi siano ben più disponibili a europeizzare la sicurezza piuttosto che la libertà e la giustizia.

Rilevanti novità riguardano la politica dei visti. Si introducono per la prima volta date precise per l'attuazione del relativo sistema d'informazione (dati alfanumerici e foto entro il 2006, dati

biometrici entro il 2007) e per la presentazione di una proposta della Commissione di revisione delle istruzioni consolari.

Infine, si avanza la richiesta alla Commissione di una proposta (entro il 2005) sull'istituzione di "centri comuni per l'introduzione delle domande di visto" che, in assenza di altre specificazioni e di una politica comune di immigrazione legale, sembra pericolosamente vicina alla proposta di "esternalizzare" le procedure di ammissione, a rischio di violazione del diritto di asilo, avanzata dal "gruppo dei Cinque".

Elementi di valutazione

Con tutta la cautela necessaria (è ancora presto per capire che cosa significherà in concreto il Programma dell'Aia), una veloce ricognizione permette di individuare alcuni aspetti che meriterebbero un approfondimento critico.

Il Consiglio sembra riconoscere in questo documento il "dovere positivo" dei governi, il dovere cioè di promuovere i diritti dei residenti (anche non cittadini) e non solo di sanzionarne la violazione; ciò vale anche per la promozione di "pari opportunità di piena partecipazione alla società" e per la rimozione degli ostacoli all'integrazione. Certamente positiva è anche l'attenzione, non nuova ma mai così esplicita, alle operazioni di salvataggio in mare.

Il linguaggio complessivo, però, non muta rispetto agli ultimi anni: gli obiettivi espliciti del programma, in materia di immigrazione, si riducono a "regolare i flussi migratori e controllare le frontiere esterne, confermando che a prevalere sia ancora l'ottica del controllo e della limitazione. Ma le vere perplessità nascono da elementi più precisi, che configurano vere e proprie proposte operative.

- In materia di asilo, trovano spazio le proposte, recentemente avanzate da alcuni Stati membri (Gran Bretagna, Germania e Italia principalmente), di esternalizzare le procedure di asilo⁵⁸ contraddicendo, assai verosimilmente, sul piano giuridico e certamente ponendo a rischio, di fatto, il diritto stesso di asilo così come definito nei pertinenti strumenti di diritto internazionale.

- Il partenariato con i paesi terzi include una sorta di "lista di controllo" in cui dominano le richieste volte a rafforzare le capacità di prevenzione, controllo, contrasto, sicurezza; senza dimenticare la disponibilità alle politiche di rimpatrio e, naturalmente, la "protezione dei rifugiati", richiesta peraltro lodevole, che assume però un significato ambiguo alla luce di quanto appena detto e dell'indicazione, poche righe dopo, circa la "necessità di intensificare la cooperazione e sviluppare capacità ... onde consentire a tali paesi [*i paesi di transito, n.d.a.*] di gestire meglio la migrazione e offrire adeguata protezione ai rifugiati"⁵⁹. Le successive affermazioni circa il "genuino

⁵⁸ "Uno studio ... dovrebbe inoltre esaminare il merito, l'opportunità e la fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo all'esterno del territorio dell'UE (...)" *Programma dell'Aia*, cit. para 1.3

⁵⁹ *ibid.*, para 1.6.3 (enfasi mia)

impegno” dei paesi di transito a rispettare gli obblighi internazionali non rassicurano sull’intenzione di “appaltare” il controllo dei richiedenti asilo né sui modi in cui quel rispetto possa essere verificato.

- Secondo il Consiglio la gestione dei flussi dovrebbe essere rafforzata con una sorta di “sistema continuo di sicurezza”, dai visti agli ingressi e alle uscite. Ancora una volta si costruisce qui un collegamento diretto con la “prevenzione e il controllo della criminalità, in particolare del terrorismo” che consolida la rappresentazione dei flussi migratori come minaccia. Che di questo si tratti davvero, e non di una nostra fantasia o malizia, è confermato dal paragrafo 2.5, che invita il Consiglio a organizzare riunioni semestrali congiunte tra Comitato strategico sull’immigrazione le frontiere e l’asilo (CSIFA) e una serie di agenzie inclusi il Comitato dell’articolo 36 (CATS) e il “Centro di situazione” (SITCEN, un embrione di intelligence strategica nel quadro dell’organizzazione militare emergente dell’UE⁶⁰).

- Infine, non è possibile non notare, ancora una volta e purtroppo, l’assenza di ogni riferimento alla prevenzione e lotta contro razzismo e xenofobia nella parte del Programma dedicata al ravvicinamento delle legislazioni in materia di diritto penale sostanziale. La cosa peraltro non stupisce: le resistenze del Consiglio sono intatte, anche in presenza di segnali incoraggianti da parte sia della nuova Commissione sia di alcuni Governi, in particolare del Governo tedesco.

Ombre numerose, quindi. Anche perché il Consiglio non sembra aver assimilato molte delle lezioni apprese in questi anni né essere al passo con il dibattito in corso in tutta Europa (e non solo), sia tra gli studiosi che tra gli attivisti delle organizzazioni non governative. E’ del tutto assente la consapevolezza della qualità di “culture transnazionali” espressa dalle nuove comunità di migranti e diaspore, così come del ruolo che esse assolvono in relazione sia agli sviluppi economici, politici e culturali dei loro paesi sia alle stesse dinamiche migratorie; è perciò assente anche la considerazione del ruolo centrale che potrebbero avere nella costruzione di un partenariato non meramente di controllo con i paesi di origine. Altrettanto assente è la dimensione delle migrazioni come attrici dei processi di globalizzazione, anche in termini strettamente economici: manca, cioè, il riconoscimento dell’intersecarsi necessario delle politiche di immigrazione con le politiche del commercio mondiale, della competizione sui mercati globali, delle sfide in materia di innovazione, ricerca, educazione⁶¹.

3. Indicazioni conclusive

Il processo di traduzione in misure concrete delle Conclusioni di Tampere ha conosciuto molte e gravi battute d’arresto. La continuità di quel processo trova un sostegno importante sia nelle iniziative della Commissione sia nell’attività del Parlamento, che deve però essere rafforzato dal

⁶⁰ Su ruolo e funzioni di questo organismo cfr. *supra*, E. De Capitani.

⁶¹ Una maggiore, ma ancora insufficiente, attenzione è riscontrabile nel *Libro verde* sulla gestione dell’immigrazione per ragioni economiche (COM(2004) 811), la cui pubblicazione, originariamente annunciata per ottobre 2004, è avvenuta solo recentemente. Segno, probabilmente, di difficoltà all’interno della stessa Commissione nella definizione delle opzioni da sottoporre al dibattito.

coinvolgimento più ampio dei cittadini europei, dei migranti e delle associazioni che li raccolgono e rappresentano.

Alcuni assi erano e restano essenziali nella costruzione di una politica comune che, pur tenendo nel necessario conto le differenze tra "vecchia" e "nuova" immigrazione, possa essere coerentemente adottata e applicata dall'Unione nel suo insieme. Di questi assi fanno parte la definizione di norme minime comuni in materia di rispetto del diritto di asilo, di canali efficaci e certi di ingresso legale, di un "pacchetto" uniforme di diritti civili, sociali e politici riconosciuti ai residenti legali di lungo termine; l'istituzione di meccanismi permanenti che consentano, ogni volta che sia possibile, il passaggio dalla condizione di irregolarità a quella di residenza riducendo invece il ricorso ai rimpatri forzati; l'integrazione effettiva e compiuta delle politiche migratorie nell'insieme delle politiche dell'Unione, innanzitutto le politiche dell'occupazione e della coesione sociale e nelle relazioni esterne; la rivitalizzazione – e l'applicazione effettiva ed efficace – delle norme contro le discriminazioni, il razzismo e la xenofobia, incluso un controllo rigoroso sulla messa in opera da parte degli Stati membri. Su queste basi, infine, la costruzione di un sistema comune di controllo e gestione delle frontiere esterne, capovolgendo il rapporto di priorità stabilitosi in questi ultimi anni.

Elementi di prospettiva

a) Uno dei cinque assi individuati nel quadro dell'"approccio integrato" era il partenariato con i paesi terzi di origine e transito, in particolare nella forma del co-sviluppo, un'idea innovatrice che configura uno sviluppo parallelo e sinergico del paese di origine e di quello di destinazione, in cui il migrante funge da scintilla iniziale e da fattore trainante; di questa idea poche tracce si trovano oggi nei documenti e nelle proposte della Commissione e del Consiglio. Anche quelle poche, del resto, sembrano muoversi in un'ottica affatto diversa: abbiamo già accennato alla proposta spagnola, avanzata a Siviglia, di trasformare il partenariato in una "condizionalità migratoria", come è stata definita⁶², consistente nel subordinare gli aiuti per lo sviluppo alla cooperazione nel controllo delle migrazioni. Lo stesso Presidente della Commissione, intervenendo alla riunione del Consiglio, ribadiva la sua fiducia che *"... troveremo una formulazione delle nostre conclusioni che trasmetta il messaggio che vogliamo inviare: i nostri partners devono capire che c'è stato un salto qualitativo nell'importanza che annettiamo alla componente "migrazione" nelle nostre relazioni. Non abbiamo ragione di credere che questo messaggio non sia compreso..."*⁶³. Come si è visto, a Siviglia non si raggiunse – fortunatamente – l'accordo su un'iniziativa che avrebbe pesantemente condizionato la possibilità di istituire un legame (*"Il legame mancante"*, come ricorda il titolo di una conferenza convocata dal Gruppo PSE)⁶⁴ concettualmente corretto e politicamente proficuo tra migrazione e sviluppo.

⁶² F. Pastore, in CESPI, *MigrAction Europe*, cit.

⁶³ R. Prodi, *"Intervento su asilo e immigrazione"*, speech/02/296, Consiglio Europeo, Siviglia, 21.6.2002

⁶⁴ *Migration & Development – The missing link*, Parlamento europeo, Bruxelles, 20.2.2003

Su invito del Consiglio di Siviglia, la Commissione ha adottato una comunicazione sull'*Integrazione dei temi della migrazione nelle relazioni dell'UE con i paesi Terzi*⁶⁵, che conferma la priorità assegnata alle questioni dell'immigrazione illegale e degli accordi di riammissione, pur dichiarando di non voler penalizzare i paesi che "non cooperano". I termini per affrontare positivamente la questione dovrebbero essere in realtà assai diversi, e fondarsi innanzitutto – e non solo per ragioni etiche – sul riconoscimento del ruolo e dei diritti dei migranti: *"La migrazione può essere resa vantaggiosa per gli individui migranti, i paesi di origine e quelli di accoglienza, e può giocare un ruolo importante nello sviluppo. (...) i migranti devono essere sostenuti da uguaglianza di trattamento, garanzie di residenza, possibilità di movimento e di coinvolgimento nelle economie e nelle società dei paesi di provenienza"*⁶⁶.

In questo quadro assume una significativa importanza il richiamo al quadro della politica commerciale e degli accordi GATS, raramente presi in considerazione, nel discorso pubblico, per i loro aspetti legati alla libera circolazione delle persone, ma che hanno invece un'influenza assai concreta sulle politiche comunitarie. Influenza sottolineata anche nel già ricordato discorso dell'ex-Commissario Vitorino.⁶⁷

b) Da quanto abbiamo detto, emerge quale sia la questione centrale di questa fase: l'inaccettabilità di un orientamento che – partito dalla legittima esigenza di non ignorare gli aspetti di controllo e regolazione dei flussi e il diritto alla sicurezza dei cittadini europei – finisce per *ridurre ad essi soli le politiche migratorie*, rinunciando ad un'azione efficace sul piano della valorizzazione e inclusione dei cittadini stranieri residenti. In altri termini politiche "dell'immigrazione" (in qualche caso si direbbe *contro* l'immigrazione) e politiche "per i migranti"⁶⁸, entrambe necessarie, hanno un potenziale positivo per tutti gli attori e i soggetti interessati solo se tra di esse si mantiene un corretto bilanciamento. La rinuncia, di fatto quando non esplicita, alle politiche per i migranti è inefficace e inutilmente punitiva (come mostra, purtroppo, la recente esperienza italiana) oltre ad essere politicamente sbagliata.

c) Ciò non significa che non esistano altre prospettive. Abbiamo visto come la forza delle ragioni concrete e delle esigenze "strutturali" conduca ad una ripresa del dibattito sui temi dell'integrazione; i tempi sono, forse, maturi per una modifica dell'atteggiamento dominante pur se il quadro politico è tuttora sfavorevole. Il Parlamento europeo, anche nei limiti delle procedure di consultazione a cui sono ancora soggette gran parte delle materie in esame, può svolgere ed ha svolto un ruolo importante: la già ricordata Risoluzione legislativa in materia di ingressi per lavoro dimostra una volta di più, seppure con qualche limite, la capacità degli eletti di formarsi un'opinione

⁶⁵ COM(2002)703 def. del 3.12.2002

⁶⁶ J. Niessen, *International migration and mobility on the EU foreign policy agenda. Is there a case to be made?*, paper presentato alla Conferenza del Gruppo PSE, cit., 20.2.2003

⁶⁷ "Alcuni emendamenti (...) sono strettamente connessi a questioni di commercio internazionale. (...) Appare ragionevole attendere i risultati delle negoziazioni [GATS] prima di modificare il testo della Direttiva", A. Vitorino, *Asylum is a right, economic migration is an opportunity* cit.

⁶⁸ Riprendiamo questa distinzione, proposta da G. Zincone, per l'immediatezza semantica.

indipendente sia dal dibattito politico interno agli stati che dagli interessi nazionali o di schieramento politico.

Il dibattito nella Convenzione Europea ha confermato, ad un altro livello, le potenzialità positive ancora aperte. Per quanto asilo e migrazione non fossero, in senso stretto, materia dei lavori, questioni come il diritto di asilo e l'uguaglianza di trattamento si sono imposte nell'agenda con risultati complessivamente positivi.

d) Più in generale si pone la questione di come costruire politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, bilanciate tra esigenze e spinte legittime e diverse. Nella ricerca di un tale, non facile, equilibrio, vanno mantenuti fermi alcuni cardini:

- il rispetto dei diritti delle persone, incluso il diritto a non vivere in condizioni di eccessiva precarietà e di soggezione all'arbitrio delle istituzioni e del mercato, come prefigurano le nuove legislazioni di alcuni Stati membri, già in opera (Danimarca, Italia) o in preparazione;

- il contrasto delle tendenze alla "rinazionalizzazione", dei tentativi cioè di ricondurre ad esclusiva competenza nazionale questioni cruciali delle politiche migratorie, riducendo la competenza comunitaria a fattore residuale (di questo fanno parte sia il rispetto scrupoloso del percorso tracciato dal Titolo IV TCE sia una valutazione attentamente critica delle proposte relative a sistemi di "quote" nazionali);

- il riconoscimento delle diversità, non solo come opzione teorica ma anche e soprattutto come "pietra di paragone" dei contenuti legislativi non solo nel campo specifico.

Una ricerca condotta tra il 1996 e il 1999 in sei Stati membri (Spagna, Grecia, Portogallo, Francia, Italia e Germania) ha mostrato come la negatività dell'atteggiamento della pubblica opinione sia stata pesantemente condizionata – e in parte, anzi, prodotta – dalle politiche restrittive introdotte tra la fine degli anni '70 e i primi anni '90⁶⁹. L'impatto negativo della politica si è rafforzato con l'emergere in quasi tutti i paesi europei di forze politiche che hanno favorito, per raccogliere consensi o per nascondere l'assenza di proposta politica, il radicarsi delle paure e la loro trasformazione in rivendicazioni identitarie e pregiudizi xenofobi.

Specularmente, "la politica" può avere un impatto positivo, se è capace di proporre argomenti validi e comprensibili, non puramente etici o ideali ma fondati sull'analisi delle esigenze di sviluppo economico e di coesione sociale, a sostegno dell'integrazione e del reciproco rispetto tra culture e identità diverse e multiple. Allo stesso tempo è necessario contrastare, anche sul piano concettuale, le derive identitarie che si richiamano a presunti valori "superiori" di altrettanto ipotetiche culture originarie europee. Non si tratta qui, è bene ricordare, soltanto del "conflitto di civiltà" evocato contro i migranti; l'identità europea, in questa rozza ma pericolosa versione, rifiuta il diritto ad ogni

⁶⁹ E.Reyneri (a cura di) ., *Inserimento dei migranti nell'economia informale, comportamenti devianti e impatto sulle società di arrivo*, Milano 1997

diversità, da quella religiosa a quelle di orientamento sessuale fino a rimettere in discussione aspetti dei diritti di genere.

Liberare il dibattito europeo dai condizionamenti delle politiche interne e della ricerca del consenso elettorale è essenziale per raggiungere questi obiettivi: da questo punto di vista il processo di comunitarizzazione deve essere sostenuto non solo come spazio di armonizzazione legislativa e di futura competenza comunitaria, ma anche come parte della creazione di uno spazio pubblico nel quale il dialogo politico, civile e sociale trovi una sua autonomia rispetto alle scene pubbliche dei singoli stati. Non si deve, peraltro, partire da zero: pur ciascuno con i suoi limiti, il Parlamento e la Convenzione così come in parte il Comitato economico e sociale europeo sul versante istituzionale, le reti di ONG e il Forum sociale europeo su quello della società civile organizzata, hanno mostrato la possibilità e rappresentato embrioni di uno spazio europeo di straordinaria ricchezza potenziale.

Sul piano dei contenuti, è necessario che a una politica sostanzialmente segnata – nel male come nel bene – dalla predominanza dell'approccio, per così dire, di "giustizia e affari interni", teso alla costruzione di un quadro protettivo e sanzionatorio (anche, e positivamente, contro le discriminazioni) si affianchi un'iniziativa in positivo, mirata soprattutto alla promozione dell'uguaglianza di trattamento e di diritti e ad una integrazione che in quei diritti trovi radice e fondamento. La Commissione Europea può avere un ruolo importante, se sarà in grado di intervenire sulla scena pubblica non solo con pur importanti e necessari segnali contro il razzismo e la xenofobia ma anche con interventi che sappiano riportare in alto nelle priorità dell'agenda politica il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità.

L'integrazione non può essere pensata come una politica *stand-alone*: per essere efficace, i suoi obiettivi devono, al contrario, essere inclusi in tutte le politiche dell'Unione, e il principio di non discriminazione deve divenire un banco di prova ad ogni livello legislativo e regolamentare. Un esempio concreto può venire dalle esperienze di applicazione di *equality schemes* realizzate sia nel settore pubblico che in quello privato in diversi Stati membri, Olanda e Regno Unito in particolare. Se, infatti, per integrazione si deve intendere l'opportunità offerta a tutti di una piena partecipazione civile, sociale, culturale e politica la conseguenza necessaria è il ripensamento delle politiche per garantire che l'opportunità esista e sia effettivamente praticabile.

E' da questo punto di vista (oltre che per il suo valore simbolico), infine, che si pone la questione della cittadinanza. Lo "sganciamento" sul piano concettuale della cittadinanza europea dall'appartenenza nazionale dei residenti (legali e di lungo periodo), e dunque l'apertura di possibilità concrete di estensione dei diritti di cittadinanza, possono essere strumenti potenti: da un lato per la battaglia culturale e dall'altro per la concreta partecipazione politica dei migranti, non confinata – come spesso accade nelle forme di partecipazione sperimentate nei paesi del versante mediterraneo dell'UE – alle materie collegate all'immigrazione ma estesa all'intera vita democratica degli Stati membri; e per questa via possono contribuire alla costruzione sia di un nuovo senso di

appartenenza all'UE tra i migranti, sia di un'identità europea aperta ed inclusiva, coerente con la storia dell'Europa e con i suoi valori più profondi.