

## **IL "PROCESSO DI TAMPERE": POLITICHE SU ASILO E MIGRAZIONI.**

*di Luciano Scagliotti*

(NOVEMBRE 2004 - TESTO PROVVISORIO A CIRCOLAZIONE RISERVATA)

Un "canovaccio". Sia il testo sia le note dovranno essere completati e aggiornati.

### **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 alla fine di ottobre 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, ovvero dell'indecidibilità.

### **Da Amsterdam a Laeken**

Il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997 e entrato in vigore due anni più tardi, e le Conclusioni del Consiglio di Tampere del 15-16 ottobre 1999 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. Il "nuovo" Titolo IV del Trattato CE individuava non solo una

generale competenza comunitaria (art. 61)<sup>1</sup>, ma anche una dettagliata serie di obiettivi e di date precise per il loro raggiungimento (articoli 62, 63, 64)<sup>2</sup>.

Sul piano istituzionale, si prefigurava il passaggio delle politiche di immigrazione e asilo dal terzo al primo pilastro, creando una vera e propria competenza comunitaria in materia, seppure rinviandone l'effettiva e definitiva entrata in vigore al maggio 2004 e vincolandola ad una decisione unanime del Consiglio; e su un versante diverso ma strettamente correlato l'art. 13 introduceva una base giuridica affatto nuova stabilendo 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"*<sup>3</sup>.

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*"<sup>4</sup>.

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*"<sup>5</sup>, "*Su una politica comunitaria in materia di immigrazione*"<sup>6</sup>, e "*Relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione*"<sup>7</sup>.

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*"<sup>8</sup> 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'accoglimento 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 adottata<sup>9</sup>).
- 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*<sup>10</sup>, della Comunicazione *su una politica comune di rimpatrio dei residenti illegali*<sup>11</sup>, dei documenti di discussione sul rapporto tra terrorismo e asilo<sup>12</sup>, 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*).

La Direttiva effettivamente adottata, tuttavia, è il risultato di una proposta ulteriormente emendata<sup>13</sup> 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*<sup>14</sup>: 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*"<sup>15</sup>.

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

Già nel dicembre 2001 il Consiglio di Laeken tracciò un bilancio dello stato di avanzamento nella realizzazione delle indicazioni del Trattato, constatando il ritardo nella costruzione dello spazio comune di libertà sicurezza e giustizia e impegnandosi a promuovere un'accelerazione del processo di comunitarizzazione. Per ciò che riguarda asilo e immigrazione il Consiglio, 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"<sup>16</sup> *"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".*<sup>17</sup>

### **Da Siviglia a Bruxelles**

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"<sup>18</sup> 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 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 "irrilevanza" 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<sup>19</sup>.

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"<sup>20</sup>, 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*<sup>21</sup>, la Comunicazione della Commissione "*Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*"<sup>22</sup>, 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*<sup>23</sup>, per citare solo i più rilevanti<sup>24</sup>. 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 italiana<sup>25</sup> 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 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"*<sup>26</sup> e *"sottolinea l'esigenza di ricercare mezzi legali per l'ingresso di cittadini di paesi terzi nell'Unione"*<sup>27</sup>, 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"*.<sup>28</sup>

Semberebbe 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"<sup>29</sup>. 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, *traendone le relative conseguenze in relazione all'approfondimento dei rapporti con l'Unione*"<sup>30</sup>. 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 religioni monoteistiche*". Merita, tuttavia, d'essere ricordata sul versante della gestione dei flussi la proposta della Presidenza per un "sistema europeo di quote"<sup>31</sup>.

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 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.

### **Cinque anni di politiche di asilo e immigrazione**

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 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 impossibile. La debolezza degli strumenti per imporre ai singoli Stati Membri il rispetto delle decisioni comunitarie ha qui effetti devastanti sulle buone intenzioni delle Istituzioni comunitarie. 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 è stato trasformato negli ultimi anni nella 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. A peggiorare la situazione è il configurarsi, dopo la mancata adozione del principio di condizionalità migratoria proposto da Spagna, Italia e Regno Unito a Salonicco, di una specie di "cooperazione rafforzata" tra cinque Stati Membri (gli stessi tre più Francia e Germania) che hanno avviato una campagna di accordi bilaterali

che da un lato sta permettendo vere e proprie espulsioni collettive e dall'altro mira con sempre maggior forza a esternalizzare il 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.

### **Cittadinanza europea e immigrazione**

L'adozione della Carta dei diritti fondamentali, e la sua recente incorporazione nel Trattato Costituzionale, hanno certamente segnato un importantissimo passo avanti nella protezione dei diritti dei cittadini europei. Non si sono registrati progressi, invece, verso una definizione di cittadinanza capace di svincolarsi dal legame automatico e necessario con la nazionalità di uno degli Stati Membri. L'Unione non ha saputo affrontare la questione centrale della cittadinanza in Europa oggi: l'accesso ai diritti dei milioni di persone che vivono nell'Unione senza avere la cittadinanza di uno dei suoi Stati (rifugiati, migranti, apolidi). La cittadinanza europea resta definita per esclusione assai più che per inclusione. Non si è colta, nel dibattito della Convenzione, l'opportunità di aprire alla prospettiva di costruzione di una società capace di definirsi attraverso l'apertura e l'inclusione sulla base di un nuovo patto costituzionale e di un patriottismo dei diritti.

### **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 sicurezza<sup>32</sup>, esse compaiono solo come un accessorio alle politiche di integrazione dei cittadini di paesi terzi (e scompaiono del tutto nell'elencazione delle priorità future).

### **Qualche osservazione sulle ragioni**

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 mussulmano 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"<sup>33</sup>: per garantire il successo occorre il concorso convergente e univoco di fattori 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 sopravvalutare<sup>34</sup>, 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"<sup>35</sup> 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

Alcuni studiosi<sup>36</sup> 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 del Commissario uscente Antonio Vitorino<sup>37</sup> 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 valorizzazione<sup>38</sup>. 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" 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 Uniti<sup>39</sup>. 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**

Constatate 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 asilo<sup>40</sup>, immigrazione illegale<sup>41</sup> e integrazione dei migranti<sup>42</sup>. 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 el 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 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 terzi<sup>43</sup> 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 INTI<sup>44</sup>, 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 discriminazioni"<sup>45</sup> 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.

### **Note 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 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.

### **Il nuovo programma pluriennale e i “principi comuni di base per l’integrazione”**

**QUESTA PARTE DEVE ANCORA ESSERE SCRITTA (I DOCUMENTO SONO STATI RESI NOTI SOLO DA POCHI GIORNI. (Le parti successive dovranno molto probabilmente essere modificate alla luce delle valutazioni che si esprimeranno)**

#### **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 definita<sup>46</sup>, 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...*"<sup>47</sup>. 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)<sup>48</sup> concettualmente corretto e politicamente proficuo tra migrazione e sviluppo.

Su invito del Consiglio di Siviglia, la Commissione ha adottato una Comunicazione sulla *Integrazione dei temi della migrazione nelle relazioni dell'UE con i Paesi Terzi*<sup>49</sup>, 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"*<sup>50</sup>.

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 del Commissario Vitorino.<sup>51</sup>

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"<sup>52</sup>, 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 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.

**Va inserito un paragrafo dedicato agli aspetti rilevanti del Trattato Costituzionale**

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 '90<sup>53</sup>. 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

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.

---

<sup>1</sup> *"Allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il Consiglio adotta:*  
a) *entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'articolo 14, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione, (...)*  
b) *altre misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi"*

<sup>2</sup> *Entro il 2004 dovranno essere adottate "misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone...insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione; misure volte a garantire, ...che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini dei paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle frontiere esterne; regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi; misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi; condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno; immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri."*

*E, per quanto concerne l'asilo,*

*"1) misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti, nei seguenti settori: a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro. competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri, b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi, d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato; 2) misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati nei seguenti settori: a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale, b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi."*

<sup>3</sup> La 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.

<sup>4</sup> *Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Tampere, SN 200/99*

<sup>5</sup> COM (2000) 755 def. del 22.11.2000

<sup>6</sup> COM (2000) 757 def. del 22.11.2000

<sup>7</sup> COM (2001) 387 def. dell'11.7.2001

<sup>8</sup> COM (2002) 548 def. del 7.10.2002

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> COM (2001) 672 def. del 15.11.2001

<sup>11</sup> COM(2002)564 def. del 14.10.2002

<sup>12</sup> 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

<sup>13</sup> COM(2002)0225 def. del 2.5.2002

- 
- <sup>14</sup> COM(2001)664 def. Del 28.11.2001
- <sup>15</sup> 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
- <sup>16</sup> Conclusioni del Consiglio, punto 41
- <sup>17</sup> CESPI, *MigrAction Europa*, 2, febbraio 2002, [www.cespi.it](http://www.cespi.it)
- <sup>18</sup> *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.
- <sup>19</sup> 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.
- <sup>20</sup> 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](http://www.cespi.it)
- <sup>21</sup> Doc. 6621/1/02, Consiglio GAI del 28 febbraio 2002
- <sup>22</sup> COM (2002) 233 def. del 7 maggio 2002
- <sup>23</sup> Doc. 10019/02, Consiglio GAI del 14 giugno 2002
- <sup>24</sup> 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](http://www.migpolgroup.com)
- <sup>25</sup> Consiglio Europeo, *Programma operativo del consiglio per il 2003 presentato dalle presidenze greca e italiana*, doc. 15881/02 del 20.12.2002
- <sup>26</sup> *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, n. 28
- <sup>27</sup> *ibid.*, n. 29
- <sup>28</sup> *ibid.*, n. 35
- <sup>29</sup> *Europa: cittadini di un sogno comune*, Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE, pagg. 29-30
- <sup>30</sup> *ibid.*, pag. 31
- <sup>31</sup> 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.
- <sup>32</sup> COM(204)401 def. del 2.6.2004
- <sup>33</sup> "Tutti i matrimoni felici si somigliano; ogni matrimonio infelice è infelice a modo suo", L.Tolstoi, *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.
- <sup>34</sup> v., tra altri, F.Pastore, in CESPI, *MigrAction Europe*, Special issue, 2002 [www.cespi.it](http://www.cespi.it)
- <sup>35</sup> La definizione è della Magistratura italiana.
- <sup>36</sup> F.Pastore, *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).
- <sup>37</sup> A.Vitorino "Asylum is a right, economic migration is an opportunity", speech/03/71, EP Strasbourg, 11.2.2003
- <sup>38</sup> "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.
- <sup>39</sup> 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)
- <sup>40</sup> *Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti*, COM(2003)315 def.
- <sup>41</sup> *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.
- <sup>42</sup> *Su immigrazione, integrazione e occupazione*, COM(2003)336 def.
- <sup>43</sup> A5-0224/2003, 19.6.2003
- <sup>44</sup> Si tratta di una nuova linea di bilancio (B5-815) espressamente dedicata alla "Integrazione di cittadini di Paesi terzi"
- <sup>45</sup> VP/2003/006
- <sup>46</sup> F. Pastore, *cit.*
- <sup>47</sup> R.Prodi, "Intervento su asilo e immigrazione", speech/02/296, Consiglio Europeo, Siviglia, 21.6.2002
- <sup>48</sup> *Migration & Development – The missing link*, Parlamento Europeo, Bruxelles, 20.2.2003
- <sup>49</sup> COM(2002)703 def. del 3.12.2002

---

<sup>50</sup> 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

<sup>51</sup> "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, *cit.*

<sup>52</sup> Riprendiamo questa distinzione, proposta da G.Zincone, per l'immediatezza semantica.

<sup>53</sup> E.Reyneri *et al.*, *Inserimento dei migranti nell'economia informale, comportamenti devianti e impatto sulle società di arrivo*, Milano 1997