

Immigrazione: quale cooperazione della Unione Europea con gli Stati di vicinato

Autore: Gianluca Trenta

In: Diritto civile e commerciale

Sommario: 1. Premessa. 2. Flussi migratori per l'Europa. 3. Cenno storico sulle politiche di gestione dei flussi migratori da parte dell'Europa. 4. Le attuali politiche di asilo in Europa. 5. La cooperazione con gli stati di vicinato. 6. Conclusioni.

1.

Premessa

Le migrazioni di massa sono un fenomeno molto complesso che ha da sempre caratterizzato i popoli di ogni parte del mondo. Le cause che spingono migliaia di persone ad abbandonare i propri territori d'origine sono diverse e variano nel tempo: discriminazione politica o sociale, eventi traumatici come conflitti e guerre, la ricerca del lavoro e di una vita dignitosa. Queste sono alcune delle cause che negli ultimi anni hanno portato uomini, donne e bambini provenienti dagli Stati posti in prossimità dei confini orientali e meridionali dell'UE a riversarsi nel vecchio continente mettendo così a dura prova gli stessi Stati membri.

La politica per l'immigrazione europea è da sempre condizionata dalle legislazioni nazionali che vanno a porsi in concorrenza con le norme e le azioni comunitarie, con il risultato finale di essere spesso incoerente e inadeguata nell'affrontare un fenomeno di tale portata e complessità. Il tema dell'immigrazione andrebbe invece fornteggiato rinunciando alle politiche nazionali per rilanciare una strategia di sicurezza, di diritti, di integrazione e di gestione comunitari, riaffermando il ruolo dell'attore principale: l'Unione Europea.

Per sapere tutto sull'argomento leggi "Immigrazione, asilo e cittadinanza" a cura di Paolo Morozzo della Rocca

2.

Flussi migratori per l'Europa

Per comprendere la molteplicità delle ragioni che sono all'origine del flusso migratorio[1] occorre innanzitutto fare chiarezza sul termine migrante, inteso quale soggetto che si sposta da un territorio ad un altro al fine di migliorare le proprie aspettative di vita[2] in virtù delle condizioni sfavorevoli[3] presenti nel luogo di residenza.

Le rotte dei flussi migratori possono essere definite in base ai Paesi di partenza (le condizioni economiche e politiche dei paesi di origine, la sorveglianza dei paesi di transito, le condizioni climatiche e ambientali, le organizzazioni criminali che gestiscono i traffici[4] (smuggling) e sicuramente le politiche messe in atto sia dai singoli Stati europei e sia della Comunità Europea) e in base alla rotta (rotta balcanica (Rb) e rotta mediterranea orientale (Rmor)[5], innescate dalle guerre civili in Siria e in Iraq, rotta del Mediterraneo centrale (Rmc)[6] e occidentale (Rmoc)[7] causate da eventi eterogenei quali guerre civili e da fattori strutturali come la scarsa governance coincidente con la crisi dei regimi autoritari in Africa, Tunisia, Libia ed Egitto, l'assenza dei diritti politici e dall'inadeguato sviluppo economico[8].

3.

Cenno storico sulle Politiche di gestione dei flussi migratori da parte dell'Europa

L'immigrazione internazionale verso l'Europa è un fenomeno strutturale che dura oramai da diversi decenni. Se da un lato si ha l'obbligo morale di adottare una politica di solidarietà indipendentemente dalle origini territoriali degli immigrati, dall'altro vi sono le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica[9]. Le politiche migratorie europee sono al centro del dibattito tra gli Stati membri della UE, che

non riescono a trovare una soluzione univoca alla crisi migratoria, perché affrontano tale problema in termini di emergenza, come fatto episodico, senza trovare una soluzione definitiva[10].

La questione delle politiche migratorie viene discusso sia in ambito di Consiglio europeo che durante i vertici informali dei Capi di Stato e di governo dei paesi membri, cercando di rafforzare il principio di solidarietà fra gli stessi stati; non è mai stato però emanato un provvedimento unitario che superi il quadro concettuale dello Stato nazione per ampliarlo in quello di Unione Europea. Paradossalmente, infatti, con l'avvento della globalizzazione dei mercati e l'apertura delle frontiere la logica dello stato nazione in ambito economico viene superata, ma ciò non è successo per la politica dell'immigrazione.

Al fine di meglio comprendere lo stato dell'arte sul punto è necessario ripercorrere alcune fasi della genesi legislativa europea.

La cooperazione europea ha inizio a partire dalla metà degli anni ottanta con l'accordo di Schengen cui fa seguito la Convenzione di Dublino. Si tratta di un accordo intergovernativo tra gli Stati membri per abolire i controlli alle frontiere interne e parallelamente intensificare i controlli alle frontiere esterne, creando di fatto una politica in materia di immigrazione e di asilo; tale accordo è stato definito come un laboratorio di studio avviato da parte di un gruppo di Stati[11] per realizzare un processo di integrazione europea, ovvero, la libera circolazione delle persone[12]. La differenza tra l'accordo e la convenzione riguarda il respingimento del richiedente asilo: il primo prevede che l'allontanamento avvenga in conformità alla legislazione nazionale e la seconda si limita a richiamare la Convenzione di Ginevra, offrendo di fatto una minore tutela al richiedente.

Con il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992, vengono regolamentate alcune materie quali la politica d'immigrazione, la politica di asilo e il controllo delle frontiere esterne degli Stati membri della Comunità europea[13] considerate di "interesse comune"[14]; il Trattato rafforza il ruolo delle istituzioni comunitarie rendendo marginale quello assunto a livello nazionale[15].

Alla fine degli anni 90 viene stipulato il Trattato di Amsterdam per fronteggiare la crescente immigrazione dovuta ai conflitti nell'ex-Jugoslavia dopo la fine della guerra fredda. Appare interessante notare come la materia immigrazione, fino ad allora di esclusiva competenza intergovernativa e, quindi, regolata dalla cooperazione dei singoli Stati, con il nuovo Trattato si avvia verso la comunitarizzazione[16], con l'incorporazione del c.d. acquis di Schengen[17]. Per istituire, però, uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in un regime europeo unico, bisognerà attendere il vertice di Tampere con il chiaro obiettivo politico dell'"applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione"[18]

Un ulteriore passo verso la realizzazione di una politica comunitaria in materia di immigrazione si ha con il Trattato di Nizza, approvato l'11 dicembre 2000, che sostanzialmente modifica solo una minima parte rispetto al vecchio quadro normativo ed in particolare la parte in cui le decisioni vengono assunte a maggioranza qualificata e non più all'unanimità come in precedenza[19].

Altra significativa manifestazione dell'integrazione europea si evince nel Trattato di Lisbona[20] dove viene definita la composizione e le relative competenze delle Istituzioni Europee e vengono istituite le basi giuridiche dell'Unione con il "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea" e con il "Trattato sull'Unione Europea". Si sviluppa, quindi, una politica comune a tutti i paesi membri in materia di frontiere, visti e immigrazione. La titolarità delle materie sopra menzionate, però, rimane in capo sia dei Paesi membri sia dell'Unione finché quest'ultima non abbia esercitato la competenza nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. La novità sta nel fatto che qualora uno Stato membro debba affrontare una situazione emergenziale il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure straordinarie a beneficio dello stesso. Rimane invariata la parte del regolamento di Dublino III **che impone all'immigrato di fare richiesta d'asilo nel primo paese d'approdo dell'Unione.**

Per sapere tutto sull'argomento leggi "Immigrazione, asilo e cittadinanza" a cura di Paolo Morozzo della Rocca

4.

Le attuali politiche di asilo in Europa

In tema di politica migratoria degna di nota è la data del 13 maggio 2015 quando la Commissione, a seguito di tragici naufragi avvenuti poco prima nel mediterraneo, presenta l'agenda europea per le migrazioni ed elabora il documento strategico di riferimento per tutti i successivi incontri svolti dai Capi di Stato e di Governo. In tale incontro emerge la necessità di agire in modo tempestivo ed unitario al fine di trovare una strategia unitaria per la gestione dei flussi migratori identificando quattro pilastri fondamentali[21], per garantire la sicurezza interna e la tutela dei diritti fondamentali degli individui:

1. rafforzamento della cooperazione con quei Paesi di origine e di transito degli immigrati[22] in modo da ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare;
2. migliorare le attività di ricerca e salvataggio in mare degli immigranti, con azioni di supporto dei paesi di vicinato al fine di rendere tali paesi autonomi nel controllo delle proprie frontiere;
3. superare il sistema di Dublino per attuare un sistema comune di asilo in modo da attuare misure di solidarietà e condivisione di responsabilità nella piena fiducia dei paesi membri della UE;
4. soluzioni concrete ed efficienti tra i paesi comunitari per le migrazioni legali.

Ad oggi, però, tali obiettivi non sono stati raggiunti ed hanno avuto un forte ridimensionamento; gli Stati si occupano semplicemente di ridurre il numero degli arrivi degli immigranti e ciò probabilmente per l'incapacità politica della UE di raggiungere un accordo condiviso attraverso una efficace condivisione di responsabilità.

5.

La cooperazione con gli stati di vicinato

Nell'ambito della gestione dei flussi migratori la cooperazione, definita politica europea di vicinato (PEV)[23], offre ai Paesi adiacenti alla UE un rapporto privilegiato basato su un impegno reciproco assunto a seguito di un processo di consultazione tra le delegazioni UE e ciascun partner. L'obiettivo strategico generale, all'insegna di valori comuni[24], è quello del consolidamento della stabilizzazione degli Stati nella regione del vicinato meridionale e della crescita sostenibile. L'UE concorre alla realizzazione degli obiettivi della PEV sia attraverso sostegni finanziari per la realizzazione di progetti e sia una cooperazione politica e tecnica.

La base giuridica a fondamento della PEV è costituita dagli accordi di partenariato e cooperazione (APC), dagli accordi di associazione (AA)[25] e da forme di cooperazione strategiche e priorità con la Turchia (sul versante della rotta del Mediterraneo centro-orientale) e la Libia (sul versante della rotta del Mediterraneo centrale).

La cooperazione con gli stati di vicinato può essere di breve termine o medio termine (tre o cinque anni)[26]. Al breve periodo appartengono le politiche di sicurezza comune come il salvataggio dei migranti in mare o nel deserto, il contrasto al traffico di esseri umani e il rimpatrio dei migranti dai paesi di transito verso quelli di origine e solitamente vengono attuate attraverso i trattati internazionali. Al medio periodo, invece, appartengono tutte quelle politiche atte ad eliminare le cause che sono all'origine delle migrazioni come l'instabilità istituzionale, lo sviluppo economico e la riduzione della povertà[27].

Evidente appare la debolezza e la frammentarietà della legislazione europea nell'affrontare il tema dell'immigrazione e dell'asilo.

Il fenomeno immigrazione, divenuto fenomeno strutturale, non può più essere fronteggiato in termini di

emergenza, ma occorre una soluzione unitaria condivisa da tutti gli Stati membri ed una legislazione europea comune che superi le profonde differenze sociali, politiche ed economiche, non essendo sufficienti gli accordi di partenariato, di cooperazione e di associazione. Attualmente, però, la giurisdizione delle materie quali l'ingresso degli stranieri, dei controlli di frontiera, dei permessi di soggiorno e dei visti è ancora lasciata alla giurisprudenza di ogni singolo Stato.

Anche in tema di diritto di asilo si sottolinea il paradosso per il quale da un lato si vuole offrire una protezione[28] e dall'altro si creano politiche di contenimento per il riconoscimento della stessa. Né nel TFUE (art. 78, par. 1 congiuntamente all'art. 67 par. 2) né nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 18) vi è una chiara definizione dei termini di asilo e di rifugiato, facendo esclusivamente richiamo alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo del 1968, definita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea come la "pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati"[29].

In realtà la giusta chiave di lettura dell'intera materia emerge dallo stesso Consiglio Europeo che nel 2000 ha approvato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che prevede l'ideazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, fondato sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà, nonché sui principi di democrazia e dello Stato di diritto[30], quale base politica dell'U.E. al fine di consolidarsi come fondamento legislativo.

Le aree di intervento per una politica europea condivisa da tutti i paesi membri nelle tematiche di migrazione, asilo e cooperazione dovrebbero riguardare essenzialmente due aspetti. La prima riguardante le politiche di immigrazione, asilo e accoglienza recuperando il concetto di "sicurezza" espresso dalla Carta di Nizza e cioè funzionale alla persona senza alcun tipo di discriminazione con il finanziamento dei progetti di accoglienza e integrazione sociale. La seconda riguardante la politica estera, della cooperazione internazionale e della sicurezza esterna tramite la rimodulazione del ruolo della cooperazione con i Paesi di origine dei migranti abbandonando il carattere "emergenziale"[31].

In conclusione, l'Europa dovrebbe cooperare ed eventualmente intervenire su quei territori sensibili, al fine di favorire l'emancipazione della politica democratica, lo sviluppo economico, l'evoluzione sociale e la pace; per fare ciò, però, sarà essenziale un rafforzamento federale dell'assetto istituzionale dell'Unione Europea.

Volume consigliato

Note

[1] Per flusso migratorio si intende l'insieme di tutte quelle persone immigrati, richiedenti asilo e rifugiati.

[2] Elementi di attrattività della nuova meta quali opportunità di lavoro, migliore istruzione, ricongiungimento familiare ecc. (pull factor).

[3] Cause all'origine della mobilità internazionale quali conflitti civili, guerre, carestie, disoccupazione, ecc. (push factor).

[4] G. Micheli, Protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti: breve guida ragionata, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2002, 1. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale di Palermo (12-15 dicembre 2000) per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, e per combattere il traffico di migranti, via mare e via aria, (ratificati in Italia con legge 16 marzo 2006, n. 146), costituisce la prima connotazione giuridica sul piano internazionale delle nozioni di tratta di esseri umani (trafficking of human beings) e traffico di persone o immigrazione clandestina (smuggling = contrabbando).

[5] I migranti attraversano le isole del Mar Egeo e approdano sulle coste greche come transito verso i Paesi dell'UE.

[6] I migranti partono dalla costa della Libia per sbarcare in Sicilia. Negli anni '80, a causa delle guerre balcaniche, i migranti attraversavano l'Albania e il canale di Otranto per approdare sulle coste del sud Italia.

[7] I migranti del Marocco transitano in Senegal, Mauritania e Isole Canarie per sbarcare in Spagna; con l'aumento dei controlli delle autorità spagnole e marocchine il passaggio nello stretto di Gibilterra è notevolmente diminuito.

[8] M. Di Liddo, P. Crippa, Europa e Africa alla prova delle migrazioni, in F. Anghelone, A. Ungari (cur.), *Atlante geopolitico del mediterraneo*, Roma, Bordeaux, 2018, p. 17.

[9] L. Cavaliere, Le politiche europee dell'immigrazione tra storia, sviluppi e problematiche recenti, *Centro studi europei, on line* su http://www.centrostudieuropei.it/jeanmonnet/wp-content/uploads/2015/04/Cavaliere_Le-politiche-europee-dellimmigrazione.pdf, 2015.

[10] S. Allievi, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Bari, La Terza editori, 2018.

[11] Nella prima fase, solo un gruppo ristretto di Stati, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi sottoscrivono l'accordo. Successivamente aderiscono anche l'Italia (1990), Spagna e Portogallo (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Danimarca, Finlandia e Svezia (1996).

[12] L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 51.

[13] M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 231.

[14] La cooperazione doveva avvenire rispettando i principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951).

[15] L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 60.

[16] E.M. Mafrolla, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Franco Angeli, Milano, 2002, pp. 13-34

[17] In merito allo scopo generale rispetto all'acquis di Schengen confrontare B. Nascimbene, G. Licastro, *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, in rivista *diritto.it*, disponibile on line in <https://www.diritto.it/articoli/europa/licastro.pdf>. In merito alla base giuridica confrontare e M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 239.

[18] *Relazione conclusiva dei lavori da parte della presidenza del Consiglio europeo di Tampere tenutosi il 15 e 16 Ottobre 1999*, par. 13.

[19] L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 195.

[20] Il Trattato di Lisbona viene firmato il 13 Dicembre 2007 ed entra in vigore il 1° Dicembre 2009.

[21] M. Di Liddo, P. Crippa, *Europa e Africa alla prova delle migrazioni*, in F. Anghelone, A. Ungari (cur.), *Atlante geopolitico del mediterraneo*, Roma, Bordeaux, 2018, p. 42.

[22] Ne costituisce un esempio il modello già attuato con la Turchia.

[23] Attualmente la PEV coinvolge i 16 Paesi più prossimi all'UE: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Moldavia, Siria, Territori Palestinesi Occupati, Tunisia e Ucraina.

[24] Intesi quali la democrazia, diritti umani, Stato di diritto buon governo, principi dell'economia di mercato e sviluppo sostenibile

[25] Note tematiche sull'Unione europea del Parlamento Europeo, *Politica europea di vicinato*, disponibile on line <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/170/politica-europea-di-vicinato>, 2019.

[26] M. Di Liddo, P. Crippa, *Europa e Africa alla prova delle migrazioni*, in F. Anghelone, A. Ungari (cur.),

Atlante geopolitico del mediterraneo, Roma, Bordeaux, 2018, p. 44.

[27] Le misure di cooperazione vengono attuate ai sensi dell'art. 208 del Trattato del funzionamento dell'Unione Europea.

[28] La dottrina internazionale, riguardante la definizione del diritto di asilo, afferma come "la protezione accordata da uno Stato all'interno della propria sfera territoriale o in altro luogo ad uno straniero che ne faccia richiesta in quanto perseguitato per motivi politici" cfr. F. Rescigno, *Il diritto di asilo*, Carocci, Roma, 2011.

[29] Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea datata 2 Marzo 2010, cause riunite C-175/08, C-178/08 e C-179/08, Salahadin Abdulla, par. 52.

[30] Il Consiglio Europeo riunitosi a Nizza dal 7 al 10 dicembre 2000 ha approvato (ma non ancora entrato in vigore) il progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea conferendogli un valore storico che rappresenta un punto di riferimento ideale per la nuova Europa.

[31] M. Sabatino, *L'Unione Europea e il fenomeno dell'immigrazione: scenario attuale e prospettive*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, disponibile on line <https://www.unikore.it/index.php/it/fascicolo-7/sabatino>, 2015.

<https://www.diritto.it/immigrazione-qual-cooperazione-della-unione-europea-con-gli-stati-di-vicinato/>