

L'Unione europea e le politiche migratorie



Massimo Bartoli, Università di Perugia

I principi e gli obiettivi generali

- Nei Trattati istitutivi il tema dell'immigrazione è inserito nel quadro "Libertà, sicurezza e giustizia", delineando un preciso approccio europeo alla questione, funzionale alle regole della convivenza ed ispirato dai principi della **solidarietà** tra Stati membri ed **equità** verso i cittadini dei paesi terzi
- Va evidenziato il rapporto tra **frontiere esterne** ed **interne**. Per le prime l'obiettivo è quello di perseguire il loro **rafforzamento** attraverso il **controllo** e la **sorveglianza**, presupposto fondamentale per garantire la **libertà di circolazione interna** e limitare il più possibile controlli alle **frontiere interne**

... segue

- Tutto ciò ha determinato l'esigenza di una **politica comune** in tema di "asilo, visti e rifugiati", onde evitare che legislazioni più permissive possano determinare dei "punti di entrata" per flussi anomali di migranti
- Art. **78 TFUE**: Sistema europeo comune di asilo
- Tra i pertinenti atti derivati, si ricordano almeno : La "Direttiva Qualifiche" (95/2011, qualifiche di beneficiario di protezione internazionale/sussidiaria, rifugiato); "Direttiva Procedure" (32/2013); "Direttiva Accoglienza" (33/2013, con equiparazione *status* richiedenti asilo e protezione internazionale)

	Total immigrants		Nationals		Total		Non-nationals					
	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	Citizens of other EU Member States (thousands)	(%)	Citizens of non-member countries (thousands)	(%)	Stateless (thousands)	(%)
Belgium	146.6	17.9	12.2	87.1	127.7	87.1	61.8	42.2	65.8	44.9	0.0	0.0
Bulgaria	25.2	10.7	42.5	57.1	14.4	57.1	1.4	5.7	12.9	50.9	0.1	0.4
Czech Republic	29.6	4.5	15.1	84.9	25.1	84.9	14.5	49.0	10.6	35.9	0.0	0.0
Denmark	78.5	19.8	25.2	74.8	58.7	74.8	24.9	31.8	32.3	41.1	1.5	1.9
Germany	1 543.8	87.4	5.7	92.8	1 433.0	92.8	460.1	29.8	967.5	62.7	5.3	0.3
Estonia	15.4	8.0	52.2	47.8	7.4	47.8	3.2	20.7	3.7	23.7	0.5	3.4
Ireland	76.9	18.8	24.4	75.6	58.1	75.6	26.4	34.3	31.7	41.3	0.0	0.0
Greece	64.4	30.5	47.3	52.7	34.0	52.7	16.5	25.6	17.5	27.1	0.0	0.0
Spain	342.1	52.1	15.2	84.8	290.0	84.8	106.2	31.0	183.7	53.7	0.2	0.0
France	363.9	131.2	36.0	64.0	232.7	64.0	84.2	23.1	148.5	40.8	0.0	0.0
Croatia	11.7	6.5	55.4	44.6	5.2	44.6	2.2	18.7	3.0	25.8	0.0	0.0
Italy	280.1	30.1	10.7	89.3	250.0	89.3	63.5	22.7	186.5	66.6	0.0	0.0
Cyprus	15.2	3.2	20.8	79.2	12.0	79.2	6.1	40.2	5.9	39.0	0.0	0.0
Latvia	9.5	5.0	52.5	47.1	4.5	47.1	0.7	7.0	3.8	40.0	0.0	0.1
Lithuania	22.1	18.4	83.1	16.9	3.7	16.9	0.8	3.7	2.9	13.2	0.0	0.1
Luxembourg	23.8	1.2	5.0	94.8	22.6	94.8	16.4	69.0	6.1	25.8	0.0	0.0
Hungary	58.3	32.6	55.8	44.2	25.8	44.2	10.5	18.1	15.2	26.1	0.0	0.0
Malta	12.8	1.6	12.8	87.2	11.2	87.2	5.6	43.3	5.6	44.0	0.0	0.0
Netherlands	166.9	39.2	23.5	75.5	126.0	75.5	60.1	36.0	61.4	36.8	4.6	2.7
Austria	166.3	9.4	5.7	94.1	156.5	94.1	68.8	41.4	86.5	52.0	1.3	0.8
Poland	218.1	84.8	38.9	61.1	133.3	61.1	29.4	13.5	103.9	47.6	0.0	0.0
Portugal	29.9	14.9	50.0	50.0	14.9	50.0	6.4	21.2	8.6	28.7	0.0	0.0
Romania	132.8	155.5	67.0	13.0	17.2	13.0	8.2	6.2	9.0	6.8	0.0	0.0
Slovenia	15.4	2.8	17.9	82.1	12.7	82.1	2.8	17.9	9.9	64.2	0.0	0.0
Slovakia	7.0	3.2	46.1	53.9	3.8	53.9	3.1	44.4	0.7	9.5	0.0	0.0
Finland	28.7	7.3	25.5	72.3	20.8	72.3	7.6	26.5	13.1	45.6	0.1	0.2
Sweden	134.2	20.4	15.2	84.4	113.4	84.4	29.8	22.2	78.2	58.2	5.4	4.1
United Kingdom	631.5	83.6	13.2	86.8	547.8	86.8	269.2	42.6	278.6	44.1	0.0	0.0
Iceland	5.6	1.8	31.6	68.4	3.9	68.4	3.1	56.0	0.7	13.2	0.0	0.3
Liechtenstein	0.7	0.2	24.8	75.2	0.5	75.2	0.3	41.2	0.2	33.9	0.0	0.0
Norway	60.8	6.9	11.3	88.7	53.9	88.7	27.1	44.6	26.0	42.8	0.8	1.4
Switzerland	153.6	26.0	16.9	83.1	127.6	83.1	90.2	58.7	37.4	24.3	0.0	0.0

Note: the individual values do not add up to the total due to rounding and the exclusion of the 'unknown' citizenship group from the table.

Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz)

L'evoluzione della politica

- Inizialmente (TCEE) i Trattati prevedevano solo disposizioni relative alla circolazione dei cittadini degli Stati membri, peraltro non suscitando particolare attenzione politica visto che si trattava di **manodopera poco qualificata**
- Solamente con il “**mutamento geografico**” della manodopera nasce l'esigenza di regolamentare l'immigrazione extracomunitaria, sulla base di due obiettivi principali (e complementari):
 1. **Reprimere** l'immigrazione clandestina
 2. **Migliorare** le condizioni dei lavoratori extracomunitari estendendo loro i diritti sociali di quelli europei

... segue

- Nel corso del tempo, si è giunti ad una ripartizione di competenze tra UE e Stati membri:
 1. L'UE definisce le condizioni di ingresso dei cittadini dei paesi terzi "legali", anche ai fini del ricongiungimento familiare. L'Unione è inoltre competente per gli **accordi di riammissione** e per i **partenariati per la mobilità**
 2. Gli Stati conservano la facoltà di definire i tassi di ammissione per i migranti economici

... segue

- Impulso dal Libro Bianco “Mercato interno” del 1985 (elaborare principi comuni di gestione delle frontiere esterne)
- Gli Stati non sono disposti a cedere la loro sovranità in materia, ponendo così i presupposti per una **cooperazione** esterna al contesto istituzionale comunitario
- Convenzione internazionale di Schengen (in vigore nel 1990): norme comune sull’eliminazione dei controlli alle frontiere interne (es. visti uniformi per soggiorni di breve durata, con gli Stati che possono definire le condizioni per soggiorni più lunghi)

... segue

- Il “Codice Schengen” prevede (art. 29) l’attivazione di misure restrittive per la libertà di circolazione interna a seguito di **carenze gravi e persistenti** dei controlli alle frontiere esterne (necessarie valutazioni annuali e pluriennali condotte dagli Stati in collaborazione con UE e società civile)
- Prevista una specifica **raccomandazione** del Consiglio allo Stato membro interessato

... segue

- **1992, Trattato di Maastricht:** con il Tit. VI si introduce il III° Pilastro inclusivo delle politiche di immigrazione, asilo, frontiere esterne (scarsa produzione di norme, peraltro poco vincolanti)
- **1997, Trattato di Amsterdam:** “comunitarizzazione” del pacchetto Schengen. Nuovo Tit. IV del TCE “Asilo, visti ed immigrazione”, con il Consiglio competente ad adottare specifici atti settoriali. Suddivisione delle materie tra I e III Pilastro

... segue

- **2009, Trattato di Lisbona:** Vengono esaltati i principi di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità (anche finanziaria) tra Stati membri. Se uno Stato si trova in difficoltà, il consiglio può adottare misure temporanee a suo beneficio (si ricorda come nel 2007 sia stato creato uno specifico Fondo per i rifugiati, attualmente “Fondo Asilo, Immigrazione, Integrazione” – fino al 2020 – istituito con Reg. 2014/516)

Il sistema di Dublino

- Attualmente Regolamento “Dublino III”, entrato in vigore nel 2014
- Criteri e meccanismi per determinare lo Stato membro **competente** (quello di ingresso/sbarco) per **esaminare la domanda d’asilo**. Ciò vuole scongiurare il c.d. *asylum shopping*, ossia la possibilità di presentare le domande nel paese in cui è più facile ottenere l’asilo

I criteri per il visto

- Unità del nucleo familiare
- Precedente rilascio da parte di uno Stato membro di permessi di soggiorno e visti
- Ingresso e soggiorno illegali
- Ingresso illegale
- Zona internazionale di transito

Anche clausola umanitaria: qualsiasi Stato membro può accettare di esaminare una domanda anche se non è competente **solo per ragioni umanitarie**

Limiti del sistema di Dublino

- Inadeguato per situazioni di larga scala
- Impossibile garantire velocità e snellezza delle procedure: spesso i migranti evitano la registrazione fuggendo verso i paesi di destinazione preferita
- Farraginoso funzionamento del *Fair Mechanism* di condivisione di responsabilità – allocazione automatica dei migranti - tra gli Stati membri (prevista l'attivazione automatica in caso di sproporzioni – circa del 150% - delle richieste di asilo, determinate sia da parametri statali che a livello di UE)
- E' previsto anche il c.d. “**contributo di solidarietà**”: in caso di temporaneo *opt out* di uno Stato, questo dovrà pagare una somma (piuttosto ingente) per ogni migrante rifiutato
- Proposta italiana del *Migration Compact* (contributo della Germania alla sua definizione)