Politiche dell’immigrazione e dell’asilo

Libertà di circolazione e immigrazione

Una delle dimensioni più originali e coronate da maggior successo del processo di integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della) è rappresentata, in una prospettiva storica, dalla progressiva liberalizzazione dei movimenti migratori all’interno di uno spazio plurinazionale, composto da un numero crescente di Stati.

Nel corso dei negoziati originari, fu l’Italia – unico paese di emigrazione tra i sei fondatori – a insistere per ottenere l’inserimento nel Trattato di Roma (v. Trattati di Roma) dell’articolo 48 (oggi art. 39 TCE) che da quasi mezzo secolo assicura la «libera circolazione dei lavoratori all’interno della Comunità». Il lungo periodo transitorio (12 anni) imposto cautelativamente dagli altri Stati membri, timorosi di incontrollabili “invasioni” dei propri mercati del lavoro, si rivelò superfluo: il boom economico fece esplodere la domanda di manodopera, consentendo, fin dall’inizio degli anni Sessanta, di allentare i vincoli e completare anzitempo la liberalizzazione.

Dinamiche simili accompagnarono l’ingresso nella Comunità economica europea di altri importanti esportatori di forza lavoro, come la Grecia (1981) e, pochi anni dopo, il Portogallo e la Spagna (1986): anche per questi paesi, l’ingresso nel mercato comune (v. Comunità economica europea) coincise con periodi di crescita interna robusta e di spontanea riduzione della pressione migratoria, che resero largamente superflue le moratorie fissate ai fini del riconoscimento pieno ed effettivo della libertà di circolazione a fini lavorativi. Anche nel caso

dell'Allargamento record a dieci nuovi Stati, completatosi nel 2004, il periodo transitorio pattuito (della durata massima di sette anni) risponde essenzialmente alle preoccupazioni manifestate dalle opinioni pubbliche di alcuni Stati membri e appare destinato a subire deroghe importanti.

Se, con riferimento allo status dei lavoratori comunitari, l'integrazione europea ha innescato dinamiche potenti di liberalizzazione della mobilità internazionale, non si può dire altrettanto della condizione dei cittadini di paesi terzi. Fin da quando l'Atto unico europeo (1986) inserì nel Trattato istitutivo della Comunità il principio cardine secondo cui il «mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato» (art. 8A TCE, mutato successivamente in art. 7A e poi art. 14, nelle numerazioni conseguite rispettivamente al Trattato di Maastricht e al Trattato di Amsterdam) (v. Libera circolazione delle merci; Libera circolazione delle persone; Libera circolazione dei servizi; Libera circolazione dei capitali), la Commissione europea si batté affinché questa disposizione venisse riconosciuta come produttiva di effetti diretti. Nella concezione dell'esecutivo di Bruxelles, la soppressione immediata dei controlli alle frontiere interne avrebbe dovuto necessariamente accompagnarsi all'adozione di norme comuni in materia di controlli alle frontiere esterne e di immigrazione. È noto, tuttavia, che la strenua opposizione di alcuni Stati membri – con il Regno Unito in testa – impedì a questo disegno di compiersi in tempi brevi; fu solo nel 1997 che il Trattato di Amsterdam, introducendo nel Trattato comunitario il nuovo titolo IV («Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone», artt. 61-69 TCE), aprì definitivamente la strada a una comunitarizzazione ampia, ancorché graduale e non integrale, della politica migratoria.

Il laboratorio Schengen

Le resistenze a una rapida instaurazione della competenza comunitaria affiorate sul terreno politico non ridussero però l'esigenza, sentita con urgenza crescente dalla fine degli anni Settanta, di un approccio sovranazionale al controllo e alla gestione dei movimenti migratori diretti verso il territorio europeo. L'impennata delle migrazioni forzate e delle domande di asilo, accompagnata dalla crescita dei flussi irregolari e dal consolidamento dei network criminali dediti al favoreggiamento dell'ingresso clandestino, rendevano sempre più evidenti i limiti gravi e insuperabili di un approccio esclusivamente nazionale al fenomeno.

Per ovviare a queste carenze e aggirare l'impasse del metodo comunitario, un'avanguardia di cinque Stati membri (tutti i fondatori, meno l'Italia) diede vita all'esperimento di cooperazione rafforzata ante litteram avviato con l'Accordo di Schengen del 1985, e sancito definitivamente con la convenzione (v. anche Convenzioni) di attuazione del 1990. All'interno di questo foro di Cooperazione intergovernativa, animato principalmente dai ministri dell'Interno e dalle corrispondenti amministrazioni degli Stati partecipanti, si sono venuti definendo, nel corso di un decennio, i tratti essenziali del sistema europeo di cooperazione in materia di Giustizia e affari interni.

Una parte importante dell'*acquis* normativo (v. anche *Acquis* comunitario) e operativo progressivamente prodotto in ambito Schengen riguarda proprio la regolamentazione dei movimenti migratori verso lo spazio sovranazionale comune e al suo interno. La disciplina adottata in questo campo dal Comitato esecutivo Schengen si impernia su due principi fondamentali. In base al primo, la soppressione dei controlli sistematici sul transito di persone alle frontiere interne dello spazio integrato si accompagna ed è strettamente condizionata alla adozione di standard comuni (e più rigorosi che nel passato) in materia di controlli alle frontiere esterne, siano esse

terrestri, marittime o aeree. Il secondo principio consiste in una fondamentale distinzione tra il sistema di regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno di cittadini di paesi terzi nello spazio Schengen per periodi brevi (inferiori a tre mesi) e quello relativo a permanenze di durata superiore. Mentre per la prima categoria è instaurato un regime comune di autorizzazione, basato sulla concessione di "visti uniformi", nel caso di soggiorni di lunga durata (gli unici classificabili, in senso stretto, come "immigrazione") la sovranità e quindi la discrezionalità degli Stati partecipanti rimangono piene e incondizionate (v. anche Libertà di circolazione e di soggiorno).

L'impostazione data in ambito Schengen alla cooperazione europea in materia migratoria, di stampo rigorosamente funzionalistico (v. Funzionalismo) e intergovernativo, ha consentito il raggiungimento di obiettivi importanti. Il novero dei paesi partecipanti si è progressivamente ampliato, fino a includere la larghissima maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea (a eccezione dell'Irlanda e del Regno Unito) e due Stati terzi, dotati di uno statuto speciale (Islanda e Norvegia). L'*acquis* normativo si è sviluppato intensamente, innescando sostanziali processi di modernizzazione e di Armonizzazione giuridica, e di rafforzamento della cooperazione tra le amministrazioni degli Stati coinvolti. Paradossalmente, però, proprio il successo di questo modello di cooperazione flessibile ne ha messo in evidenza i limiti – derivanti dalla scarsa democraticità e trasparenza, nonché dalla farraginosità delle sue procedure decisionali rigidamente unanimistiche – ponendo così le basi per un suo superamento.

Il fragile "terzo pilastro"

Il decollo della cooperazione nell'ambito ristretto creato a Schengen non determinò, tuttavia, l'abbandono di una strategia parallela, più istituzionale, per l'elaborazione graduale di una politica europea in materia di immigrazione e asilo. Con

la firma del Trattato di Maastricht, avvenuta il 7 febbraio 1992, il quadro istituzionale si arricchì, da questo punto di vista, di due importanti novità: l'art. 100C TCE gettò le fondamenta di una politica comunitaria in materia di visti, stabilendo anche che – a partire dal 1° gennaio 1996 – la lista dei paesi terzi «i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri» sarebbe stata deliberata a Maggioranza qualificata. Contestualmente, il Trattato istitutivo dell'Unione europea inseriva le principali componenti della politica migratoria (con alcune eccezioni, come le misure in materia di integrazione sociale dei residenti stranieri) tra le "questioni di interesse comune" suscettibili di essere trattate all'interno del "terzo pilastro" (v. Pilastri dell'Unione europea) di nuova istituzione (titolo VI TUE, artt. K-K9).

Su queste nuove basi, a partire dalla metà degli anni Novanta, la politica comunitaria in tema di visti prende corpo, non senza aspri contrasti interistituzionali (tra il Parlamento europeo e la Commissione, da un lato, il Consiglio dei ministri dall'altro) che la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) dirime con qualche imbarazzo. Per quanto riguarda, invece, le altre dimensioni della politica migratoria (dall'asilo ai controlli alle frontiere esterne, dalle condizioni di ingresso e soggiorno regolare alla lotta all'immigrazione irregolare), quelle soggette alle complesse regole decisionali del "terzo pilastro", i progressi sono limitati a una serie di posizioni e azioni comuni dallo scarso impatto pratico.

Oltre che per la sua modestissima "produttività" in termini politici e normativi, il "terzo pilastro" è stato legittimamente criticato per la sua impostazione generale che, collocando l'immigrazione (anche quella regolare, in tutte le sue forme) nel medesimo quadro istituzionale (v. anche Istituzioni comunitarie) in cui si tratta di Cooperazione di

polizia e giudiziaria in materia penale, ha convalidato un approccio poco equilibrato al fenomeno migratorio, concepito e affrontato prevalentemente come problema di ordine pubblico.

Da Amsterdam a Tampere, e oltre

La confusione istituzionale e la ristrettezza di orizzonti politici che avevano caratterizzato fino ad allora l'azione europea in materia di migrazioni sembrarono destinati a un superamento definitivo con la firma del Trattato di Amsterdam (20 ottobre 1997). Il nuovo titolo IV TCE, con i suoi dettagliati elenchi di materie e le precise scadenze imposte all'attività normativa del Consiglio, pareva offrire una solida base giuridica per la progressiva "comunitarizzazione" delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo. Altrettanto importante era la decisione, assunta contemporaneamente mediante un protocollo allegato ai Trattati, di istituzionalizzare la cooperazione rafforzata sviluppatasi in ambito Schengen, incorporando il suo *acquis* normativo nell'ordinamento giuridico (v. Diritto comunitario) della Comunità e dell'Unione.

L'inevitabile "prezzo" politico di questa profonda innovazione istituzionale fu la facoltà di *opting-out* che dovette essere inevitabilmente concessa, con modalità tecniche diverse, ai tre paesi recalcitranti (Danimarca, Irlanda, Regno Unito). Fu quindi solo grazie a una robusta dose di flessibilità che la strada verso una politica migratoria comune poté essere aperta.

Due anni dopo la firma del nuovo trattato, e a pochi mesi dalla sua entrata in vigore (avvenuta il 1° maggio 1999), la prospettiva di una strategia europea in questo campo risultò ulteriormente rafforzata dal Consiglio europeo straordinario di Tampere (15-16 ottobre 1999). In quell'occasione, i capi di Stato e di governo europei, riuniti sotto la presidenza finlandese, non si limitarono a ribadire gli impegni e le scadenze contenuti nel titolo IV TCE, ma arricchirono quello

“scheletro” normativo di nuova sostanza politica. In particolare, in quella occasione, il massimo organo direttivo della politica europea proclamò solennemente che i paesi del continente esprimevano un bisogno strutturale di immigrazione e che, pertanto, una linea di chiusura totale doveva considerarsi inadeguata. Sul terreno del metodo, il Consiglio europeo affermò che una strategia efficace di gestione del fenomeno migratorio doveva necessariamente fondarsi su un *approccio integrato*, che combinasse misure di controllo e misure in campo economico e sociale, sostenute da iniziative coerenti sul terreno della cooperazione allo sviluppo (v. anche Politica europea di cooperazione allo sviluppo), della promozione dei Diritti dell’uomo, della politica estera in generale (v. anche Politica estera e di sicurezza comune).

Negli anni successivi, la Commissione europea si è impegnata con coerenza e vigore crescente, per tradurre in norme vincolanti e azioni concrete questo ambizioso programma politico. Le resistenze incontrate sono state, però, massicce e, a distanza di qualche anno, i risultati del processo di comunitarizzazione non sono all’altezza dei programmi e delle aspettative.

Il bilancio (deludente) della comunitarizzazione

Al termine del quinquennio di transizione definito nel Trattato di Amsterdam (e conclusosi il 1° maggio 2004), i frutti della politica comunitaria dell’immigrazione e dell’asilo appaiono insufficienti. È ben vero che la maggior parte delle scadenze poste sono state formalmente rispettate, ma la qualità delle decisioni prese e degli atti adottati lascia spazio a numerose critiche; inoltre, bisogna rilevare che su alcuni dei temi più delicati e qualificanti – per alcuni dei quali, prudentemente, il Trattato del 1997 non aveva imposto scadenze temporali precise – è mancata ogni intesa e persiste il vuoto normativo iniziale.

Va, per esempio, sottolineato che sul terreno cruciale delle

politiche della immigrazione regolare, in particolare per motivi di lavoro, ogni tentativo di armonizzazione, per quanto blanda, è fallito. Nell'Europa a Quindici, permane una forte eterogeneità tra gli approcci nazionali seguiti in questo campo: vi sono paesi – come l'Italia e la Spagna – che esprimono un intenso fabbisogno di manodopera straniera, soprattutto per qualifiche basse; altri – come la Gran Bretagna e la Germania – le cui politiche di reclutamento riguardano principalmente lavoratori altamente qualificati e stagionali; in un certo numero di paesi, infine, come la Francia, il grado di apertura del mercato del lavoro all'immigrazione rimane molto basso in ogni settore economico. In questo contesto, forse non deve sorprendere che sia mancato il consenso unanime necessario per avviare un percorso di armonizzazione su scala europea; ma è grave che la difesa ostinata delle prerogative nazionali abbia sinora impedito anche forme più modeste di coordinamento non vincolante e di condivisione sistematica di informazioni e dati statistici tra le amministrazioni degli Stati membri.

Anche nei settori in cui, in sede di Consiglio, si sono raggiunte intese unanimi (v. anche Voto all'unanimità), ciò è stato generalmente possibile a prezzo di un sostanziale indebolimento dei contenuti normativi dei diversi atti, rispetto alle proposte originarie della Commissione europea. Su alcune materie strettamente connesse ai diritti fondamentali dei migranti (dall'asilo al ricongiungimento famigliare), l'accordo legislativo ha cioè potuto formarsi solo intorno a norme minime, corrispondenti al "minimo comune denominatore" tra le normative nazionali già vigenti.

In questo quadro, l'unico filone del processo di comunitarizzazione che abbia prodotto frutti davvero importanti e innovativi è quello legato al controllo delle frontiere e alla lotta all'immigrazione irregolare. In questo campo, la fervida attività del biennio 2002-2003 ha aperto la strada a un vero e proprio salto di qualità nella cooperazione

europea, con un progressivo innalzamento della dotazione finanziaria e la creazione di nuove strutture tecniche e organizzative (dal Sistema di identificazione dei visti, VIS, alla Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, la cui istituzione è stata decisa dal Consiglio nel novembre 2003).

Tra allargamento e riforme istituzionali

Con una importante disposizione del protocollo sull'*acquis* di Schengen allegato al Trattato di Amsterdam, gli Stati membri chiarirono che tale *acquis* doveva «essere accettato integralmente da tutti gli Stati candidati all'adesione». Questa rigorosa scelta ha richiesto, da parte dei paesi in questione, sforzi imponenti e costosi di adeguamento sul piano politico, normativo, amministrativo e operativo. Stati che, sino a pochi anni prima, esercitavano solo controlli "in uscita" sui propri cittadini, hanno dovuto rapidamente dotarsi ex novo di normative e apparati per la sorveglianza delle frontiere e la gestione dei flussi migratori.

Questo gigantesco processo di convergenza – orientato, monitorato e ampiamente finanziato dagli attuali Stati membri – ha prodotto decisivi miglioramenti strutturali, ma non può ancora dirsi concluso. Se, da un punto di vista squisitamente giuridico, tutti i paesi di nuovo ingresso hanno completato il percorso di adeguamento all'*acquis* Schengen/UE, sul piano operativo persiste un divario significativo rispetto alla media dei Quindici. Questo fattore, unito ad altri di natura tecnica (relativi, in particolare, alla necessità di un potenziamento di uno strumento fondamentale della politica europea di controllo migratorio, qual è la banca dati elettronica denominata Schengen information system, SIS) ha indotto gli attuali Stati membri a stabilire un periodo di transizione. Ciò significa che alcune parti essenziali dell'*acquis* comune (tra cui la soppressione dei controlli alle frontiere interne) si applicheranno pienamente ai dieci nuovi membri solo quando il Consiglio giudicherà concluso il

processo di convergenza, anche sul piano applicativo.

A parte questa temporanea esclusione dei nuovi paesi membri da alcuni aspetti della cooperazione europea in materia di controllo delle frontiere, dal 1° maggio 2004 gli Stati che concorrono alla elaborazione di una politica comune in tema di immigrazione e asilo sono 22 (rimangono ai margini i tre paesi che esercitarono un *opt-out* ad Amsterdam). In un consesso così ampio, i cui membri sono per di più portatori di interessi sempre più differenziati in materia migratoria, raggiungere intese legislative unanimi appare un'impresa proibitiva. Se non si adotterà al più presto e senza limitazioni la regola decisionale della maggioranza qualificata (v. anche Processo decisionale) – come l'art. 67 TCE rende possibile e come prevede il progetto di Costituzione europea adottato dalla Convenzione europea nel 2003 – lo sviluppo futuro della politica migratoria comune sarà quanto mai difficoltoso.

Ferruccio Pastore (2006)