

Lucia Tria

Le politiche dell'Unione europea sull'immigrazione e il controllo delle frontiere

Alcuni suggerimenti in vista della Presidenza italiana del Consiglio UE

SOMMARIO: 1.- Il “nostro piccolo continente”. 2.- I molteplici segni di disagio. 3.- La presidenza italiana del Consiglio UE e la promozione di prassi migliori.

1.- Il “nostro piccolo continente”

Le questioni da affrontare in materia di immigrazione sono di grande complessità, visto che, come ci ha ricordato anche l'ultimo WEF (World Economic Forum) di Davos, uno dei protagonisti della economia mondiale è il crescente divario fra fasce ricche e povere della popolazione ed è evidente che tale divario è una delle cause fenomeno delle migrazioni umane, da sempre esistente nella storia dell'umanità ma destinato ad incrementarsi nel futuro, anche se non necessariamente verso l'Europa.

Ne consegue che la reale soluzione di tali problematiche, richiedendo decisioni volte a una più equa distribuzione delle ricchezze, non possa non portare ad affrontare il tema di fondo del modello di sviluppo da adottare.

In questa situazione in Europa – con riguardo ai diritti fondamentali in genere e a quelli dei migranti in particolare – si può sperare di giungere a risultati soddisfacenti soltanto se si riesce a promuovere una svolta decisiva nei comportamenti dei normali cittadini che compongono i corpi elettorali e, quindi, dei Governi che ne sono espressione.

Tale cambiamento di rotta presuppone una maggiore informazione, specialmente in ambiti, come quello dell'immigrazione, che si prestano ad approcci “emotivi” – per non dire “umorali” – a causa dei quali spesso si ergono steccati di prevenzione.

È cioè necessario che le difficili problematiche che si collegano al fenomeno delle migrazioni umane – da sempre esistente nella storia dell'umanità e destinato ad incrementarsi nel futuro, anche se non necessariamente verso l'Europa – vengano non soltanto esaminate dagli studiosi e affrontate dai tecnici con una visione ampia e inter-disciplinare ma, al contempo, che siano prospettate ai cittadini italiani ed europei in modo da tale da coinvolgerne le menti, oltre che il cuore.

Ci vuole – prima di ogni altra cosa – una maggiore conoscenza del settore onde acquisire una consapevolezza diffusa del fatto che in esso si pongono questioni non soltanto umanitarie, ma anche tecnico-giuridiche e socio-economiche e che tutte devono essere trattate insieme.

Nel suo bel discorso del dicembre 2011 tenuto a Berlino al SPD, Helmut Schmidt – nel parlare del ruolo dell'UE e di quello della Germania al suo interno – pur confermando di essere consapevole ed orgoglioso del ruolo storico dell'Europa, tuttavia l'ha definita il “nostro piccolo continente”, richiamando l'attenzione di tutti alla dura realtà di un continente europeo che si avvia a contare: a) solo per il 7 per cento della popolazione mondiale, rispetto a oltre il 20 per cento nel 1950; b) solo per il 10 per cento della produzione globale rispetto al 30 per cento nel 1950.

Da qui la conclusione di Schmidt secondo cui, se teniamo a dimostrare che “ europei sono importanti per il mondo”, dobbiamo operare in stretta unione e si potrebbe aggiungere dobbiamo

saper gestire l'immigrazione in modo differente, perché questo oltre ad essere conforme ai valori fondanti dell'attuale Unione europea può avere benefiche ricadute sull'economia, oltre a consentire di invertire la tendenza rispetto al senso di malessere, rassegnazione e, in sostanza, di declino che serpeggia ormai da tempo nel continente e nel nostro Paese più che in altri.

In altre parole, se non si comprende la portata del fenomeno migratorio e non capisce quanto sia stato e sia necessario il contributo dell'immigrazione per l'Europa e, quindi, anche per il nostro Paese, vuol dire semplicemente che non si sa guardare alla realtà e al futuro e che, per esempio, si ignora quale sia l'apporto culturale, ma anche economico dato dagli immigrati che vivono stabilmente nel nostro come negli altri Stati della UE.

Tuttavia, per puntare all'integrazione degli immigrati, nell'ambito dell'integrazione europea, è necessario combattere i populismi e i nazionalismi pericolosi e, quindi, significa lavorare sui comportamenti.

E l'Italia potrebbe avere un ruolo significativo al riguardo, nel corso del semestre di Presidenza del Consiglio UE, a condizione di essere preparata o meglio a condizione che l'opinione pubblica italiana sia adeguatamente preparata alle elezioni del Parlamento europeo, nella quali, fra l'altro, si possono esprimere voti di preferenza (argomento che tanto riempie i dibattiti e le pagine dei nostri giornali, nell'ultimo periodo). E poi la prossima presidenza ci competerà tra più di 10 anni!

È, infatti, evidente che mai come in questa occasione le elezioni dei parlamentari europei sono importanti, specialmente per le politiche dell'immigrazione ed è altrettanto chiaro il collegamento tra la composizione del Parlamento e quello che potrà fare il Consiglio.

2.- I molteplici segni di disagio

Neppure va sottaciuto che – muovendo dell'incremento delle violazioni dei diritti fondamentali dei migranti in ambito UE – da più parti si sottolinea che i meccanismi di prevenzione e di sanzione previsti dall'art. 7 TUE per garantire il rispetto dei valori comuni dell'Unione, non sono mai stati applicati, tanto che ora alcuni studiosi tedeschi propongono di investire la CGUE di un controllo di tipo analogo, utilizzando come strumento quello della "cittadinanza dell'Unione", consentirebbe un controllo indiretto delle norme nazionali sulla cittadinanza nazionale.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pongono anche i firmatari della Carta di Lampedusa, approvata il 1° febbraio 2014, su iniziativa dei Movimenti e delle Associazioni del settore, i quali, dopo la tragedia del 3 ottobre a Lampedusa, hanno deciso di scrivere un documento, configurato non come "una proposta di legge o una richiesta agli Stati e ai Governi", ma come "un patto che unisce tutte le realtà e le persone che lo sottoscrivono nell'impegno di affermare, praticare e difendere i principi in essa contenuti, nei modi, nei linguaggi e con le azioni che ogni firmatario/a riterrà opportuno utilizzare e mettere in atto".

Dai firmatari la Carta è considerata come "il risultato di un processo costituente e di costruzione di un diritto dal basso che si è articolato attraverso l'incontro di molteplici realtà e persone che si sono ritrovate a Lampedusa dal 31 gennaio al 2 febbraio 2014, dopo la morte di più di 600 donne, uomini e bambini nei naufragi del 3 e dell'11 ottobre 2013, ultimi episodi di un Mediterraneo trasformatosi in cimitero marino per le responsabilità delle politiche di Governo e di controllo delle migrazioni".

E i firmatari hanno anche dichiarato di impegnarsi, sottoscrivendo la Carta, “ad affermarla e a metterla in atto ovunque nelle nostre pratiche di lotta politica, sociale e culturale”, “indipendentemente dal fatto che il diritto dal basso proclamato dalla Carta di Lampedusa venga riconosciuto dalle attuali forme istituzionali, statali e/o sovrastatali”.

Come si vede i segni di disagio sono tanti, provengono da fonti diverse ma vanno nella medesima direzione e non possono essere ancora ignorati, perché proprio dalla mancanza di coraggio e chiarezza nell'affrontare le questioni sul tappeto nascono i sempre più frequenti atteggiamenti di intolleranza e di rifiuto per gli altri, con manifestazioni di ostilità verso l'accoglienza dei migranti e con la tendenza sia ad applicare la legge del più forte che determinano il pericoloso fiorire di partiti nazionalisti e xenofobi in molti Stati UE, di cui si è dichiarato preoccupato anche il Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo Dean Spielmann.

3.- La presidenza italiana del Consiglio UE e la promozione di prassi migliori

La presidenza italiana del Consiglio UE dovrebbe essere vissuta nel nostro Paese come un'occasione preziosa per elevare il livello di effettività della tutela dei diritti fondamentali, in genere e, in particolare, di quelli dei migranti.

Infatti, nel 2014 scade il programma di Stoccolma, in materia di giustizia e affari interni, e starà proprio all'Italia – nel corso della presidenza del Consiglio UE – orientare il nuovo programma che dovrà portarci al 2020, tenendo conto che probabilmente in quella sede potranno avanzate delle proposte anche per ridurre l'ambito di applicazione del principio di libertà di movimento in ambito UE (come preannunciato, ad esempio, dal Primo Ministro britannico David Cameron).

È previsto, del resto, che a giugno 2014 debba aver luogo una valutazione complessiva dei progressi ottenuti con il Programma di Stoccolma e che, quindi, possa aprirsi una fase di rilancio propositivo per rinnovare quello che era l'obiettivo fondamentale del Programma, rappresentato dalla garanzia del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone, unita con la garanzia della sicurezza in Europa.

E nella ricerca di un equo bilanciamento tra queste due esigenze sta il fulcro della politica migratoria della UE.

Come fin qui, per ottenere dei risultati positivi al riguardo si deve puntare specialmente a determinare un miglioramento delle prassi, collettive e individuali, come, del resto, ha sostenuto anche il CIR - Consiglio Italiano per i rifugiati, nel rapporto finale del progetto “Access to protection: a human right”(Accesso alla protezione: un diritto umano), elaborato e finanziato dal Network of European Foundation nell'ambito del Programma europeo per l'integrazione e la migrazione (EPIM), che ha avuto inizio nel settembre 2012 e si concluderà nel febbraio 2014 ed ha comportato la valutazione, in particolare, della situazione di alcuni Paesi della UE – Germania, Grecia, Italia, Malta, Spagna, Portogallo, Ungheria – nella fase dell'accesso dei migranti al territorio nazionale, che è quella in cui chi ne ha diritto può accedere alla protezione internazionale.

Un primo, essenziale, elemento di cambiamento dovrebbe essere rappresentato dall'abbandono dall'idea e dalla pratica del *double standard*, che rappresenta uno degli ostacoli maggiori per la tutela dei diritti umani e/o fondamentali – in genere – e che comporta che, da un lato, si segua la logica del *not in my courtyard* – secondo cui tali diritti siano più popolari se si difendono

a casa degli altri piuttosto che a casa propria – e d’altro lato si applichino criteri di valutazione delle violazioni differenti, a seconda dei diversi Stati di volta in volta considerati.

Su questa base, per il raggiungimento del suddetto difficile – ma, al tempo stesso, strategico per il futuro della UE – obiettivo si potrebbe pensare di:

1) modificare il principio generale posto alla base del CEAS a partire dalla Convenzione di Dublino del 1990 (poi conservato nel regolamento Dublino II) secondo cui, salvo particolari eccezioni, ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l’esame di una domanda di protezione internazionale ricade in primis sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all’ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, sicché la competenza è individuata attraverso i criteri “obiettivi” indicati dal regolamento, che lasciano uno spazio ridottissimo alle preferenze dei singoli;

2) strutturare una politica dell’immigrazione realmente “comune” e diretta alla “integrazione sostenibile” nella quale ogni anno ciascuno Stato stabilisce le proprie quote di possibile immigrazione, ogni immigrato può esprimere il proprio gradimento in merito allo Stato di arrivo (nei limiti delle relative quote);

3) per le domande rimaste inevase rafforzare e ristrutturare – sempre al livello UE e sulla base di regole chiare, condivise e tendenzialmente uguali per tutti gli Stati membri – la politica di cooperazione con i diversi Paesi di origine nonché con i Paesi di transito. Nel nostro Paese questo tipo di attività potrebbe fare capo all’Agenzia per la cooperazione allo sviluppo prevista in un disegno di legge governativo di riforma della legge 26 febbraio 1987, n. 49 di recente approvato dal Consiglio dei ministri, anche per allinearsi all’Europa;

4) nell’ambito della cooperazione in materia penale e sempre a livello dell’Unione europea, si potrebbe, in occasione del rinnovo del Programma di Stoccolma, stabilire di sviluppare ulteriormente una politica coerente di lotta contro l’immigrazione illegale e la tratta di essere umani, implementando misure contro il lavoro non dichiarato e illegale e per proteggere le vittime della tratta di persone;

5) riportare “alle origini” il ruolo dello EASO soprattutto per quanto riguarda le COI accentrate, onde puntare a garantire uguale trattamento agli stranieri in tutti gli Stati UE;

6) prendere in seria considerazione la situazione delle migliaia di extracomunitari o apolidi che, ogni anno, vengono trattenuti in Centri loro destinati e variamente denominati nei quali, spesso, le condizioni di vita sono peggiori di quelle delle carceri e che, per il CEAS – anche nella versione approvata a giugno 2013 – possono rimanere in tali Centri per più di diciotto mesi, senza aver commesso alcun crimine e senza che un giudice ne abbia disposto il trattenimento.