

# La costruzione della politica europea comune di immigrazione e di asilo: vecchie e nuove questioni

**Rossana Palladino**

Responsabile del Jean Monnet Module “Migration and Fundamental Rights at the Southern Borders of the European Union”

Università degli Studi di Salerno



# L'UNIONE EUROPEA: DA INTEGRAZIONE ECONOMICA AD INTEGRAZIONE POLITICA

Il Trattato di Roma (1957) istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) si poneva l'obiettivo della creazione di un **“mercato comune”** all'interno del quale potessero circolare **4 fattori produttivi** (lavoratori, merci, servizi e capitali)

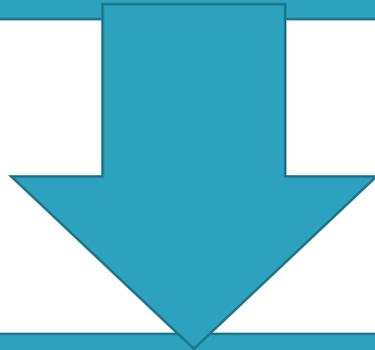
# La libera circolazione dei lavoratori

La libera circolazione dei lavoratori è uno dei principi fondamentali dell'UE. È sancito dall'articolo 45 del Trattato sul

**Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** ed è un diritto fondamentale dei lavoratori.

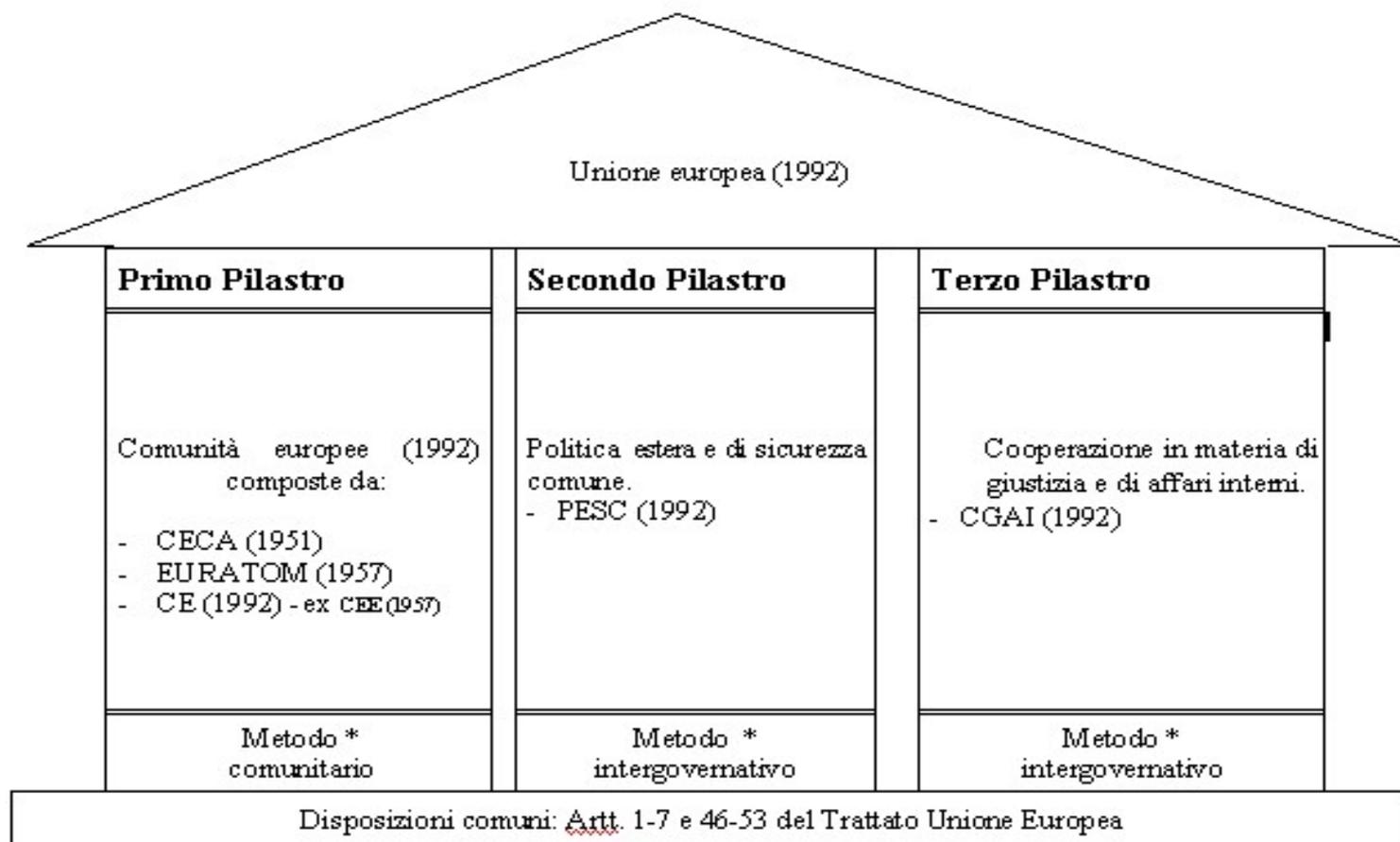
Comporta l'abolizione di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità tra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e d'impiego.

Libera circolazione dei lavoratori



Da “immigrati” a “lavoratori” integrati  
nello Stato di accoglienza

# Il Trattato di Maastricht: la struttura 'a pilastri'



**La cittadinanza dell'Unione europea**

**La tutela dei diritti fondamentali**

# ▶ TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: UN SISTEMA 'MULTILIVELLO'

Sentenza *Stauder* (12 novembre 1969, causa 29/69)  
della Corte di giustizia:

“I diritti fondamentali, quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), fanno parte dei principi giuridici generali di cui essa garantisce l'osservanza”

## Articolo 6, n. 2, Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992)

L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto dell'Unione europea

# La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

- ▶ La Carta è stata “**proclamata**” ufficialmente a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.
- ▶ Nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato conferito alla Carta lo stesso **effetto giuridico vincolante** dei trattati. A tal fine, la Carta è stata modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007.
- ▶ Testo della Carta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>

# EVOLUZIONE DELLA POLITICA MIGRATORIA DELL'UE

## La cooperazione intergovernativa: l'accordo di Schengen (relativo alla eliminazione dei controlli alle frontiere comuni) del 14 giugno 1985

- ▶ rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne con carattere di omogeneità per tutti i paesi contraenti (visti di ingresso, verifica delle persone e delle vetture nonché delle merci trasportate, segnalazione ai fini della non ammissione dello straniero);
- ▶ determinazione dello Stato competente e delle modalità per l'esame della domanda di asilo;
- ▶ realizzazione di uno schedario informatizzato, denominato "Sistema di Informazione Schengen" (SIS), destinato a facilitare la cooperazione finalizzata ai controlli delle frontiere esterne.

# Il Trattato di Amsterdam: la 'comunitarizzazione' della politica in materia di immigrazione

Il Trattato di Amsterdam pone le basi per "conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme alle misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione alla criminalità e la lotta contro quest'ultima" (art. B modificato)

# I Programmi (politici) pluriennali

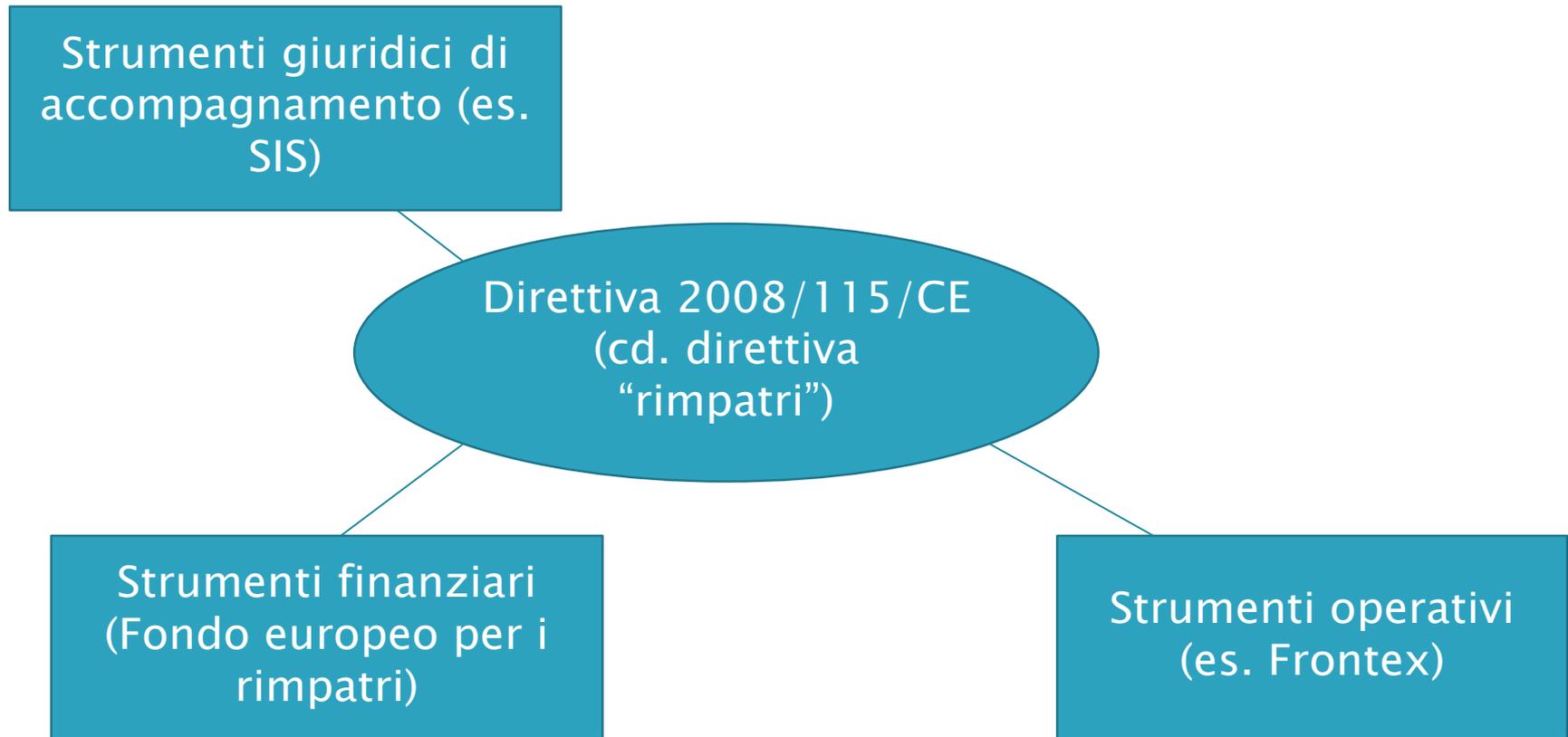
**Il Programma di Tampere (2000–2004):** L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune.

**Il Programma dell'Aia (2005–2009):  
l'approccio “globale” ai temi  
dell'immigrazione.**

**Il Programma di Stoccolma (2010–  
2014): tra “sicurezza” e  
“solidarietà”**



# Il contrasto all'immigrazione irregolare



# La migrazione legale: una politica “frammentata”

- Direttiva sui ricongiungimenti familiari
- Direttiva sullo status di soggiornante di lungo periodo
- Direttiva sui possessori di “Carta blu”
- Direttive sui ricercatori e sugli studenti

# L'acquis europeo in materia di asilo

## Direttiva qualifiche

- **Direttiva** per i rifugiati o per le persone aventi titolo 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme lo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

## Direttiva procedure

- **Direttiva** 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

## Direttiva accoglienza

- **Direttiva** 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

# L'acquis europeo in materia di asilo

## Regolamento “Dublino III”

- **Regolamento (UE) n. 604/2013** che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

## Eurodac

- **Regolamento (UE) n. 603/2013** che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013.

## Direttiva sulla protezione temporanea

- **Direttiva 2001/55/CE** sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

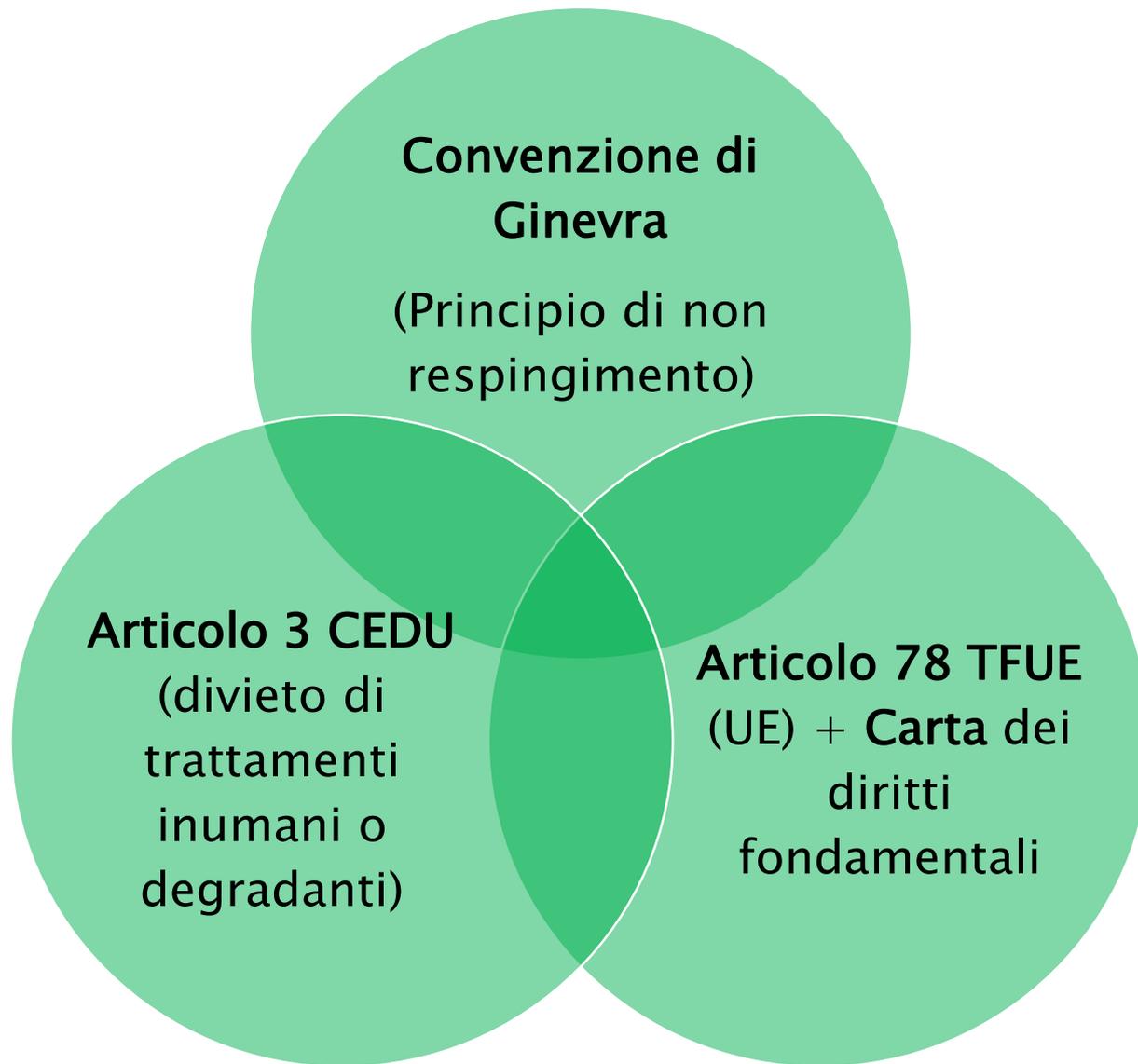
Chi beneficia dello status di rifugiato?



Il Cittadino di un Paese terzo che abbia  
il **timore fondato** di essere  
perseguitato per **motivi** di razza,  
religione, nazionalità, opinione politica  
o appartenenza ad un determinato  
gruppo sociale.

# CONTENUTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE (art. 20 ss., Direttiva Qualifiche)

- ▶ Protezione dal respingimento
- ▶ Informazioni
- ▶ Mantenimento dell'unità del nucleo familiare
- ▶ Permesso di soggiorno
- ▶ Documenti di viaggio
- ▶ Accesso all'occupazione
- ▶ Accesso all'istruzione
- ▶ Accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche
- ▶ Assistenza sociale e sanitaria
- ▶ Libera circolazione nello Stato membro
- ▶ Accesso all'alloggio
- ▶ Accesso agli strumenti di integrazione



# Il Trattato di Lisbona

**Art. 78 TFUE:** L'Unione sviluppa una **politica comune** in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

**Art. 79 TFUE:** L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

## ART. 79, par. 4, TFUE:

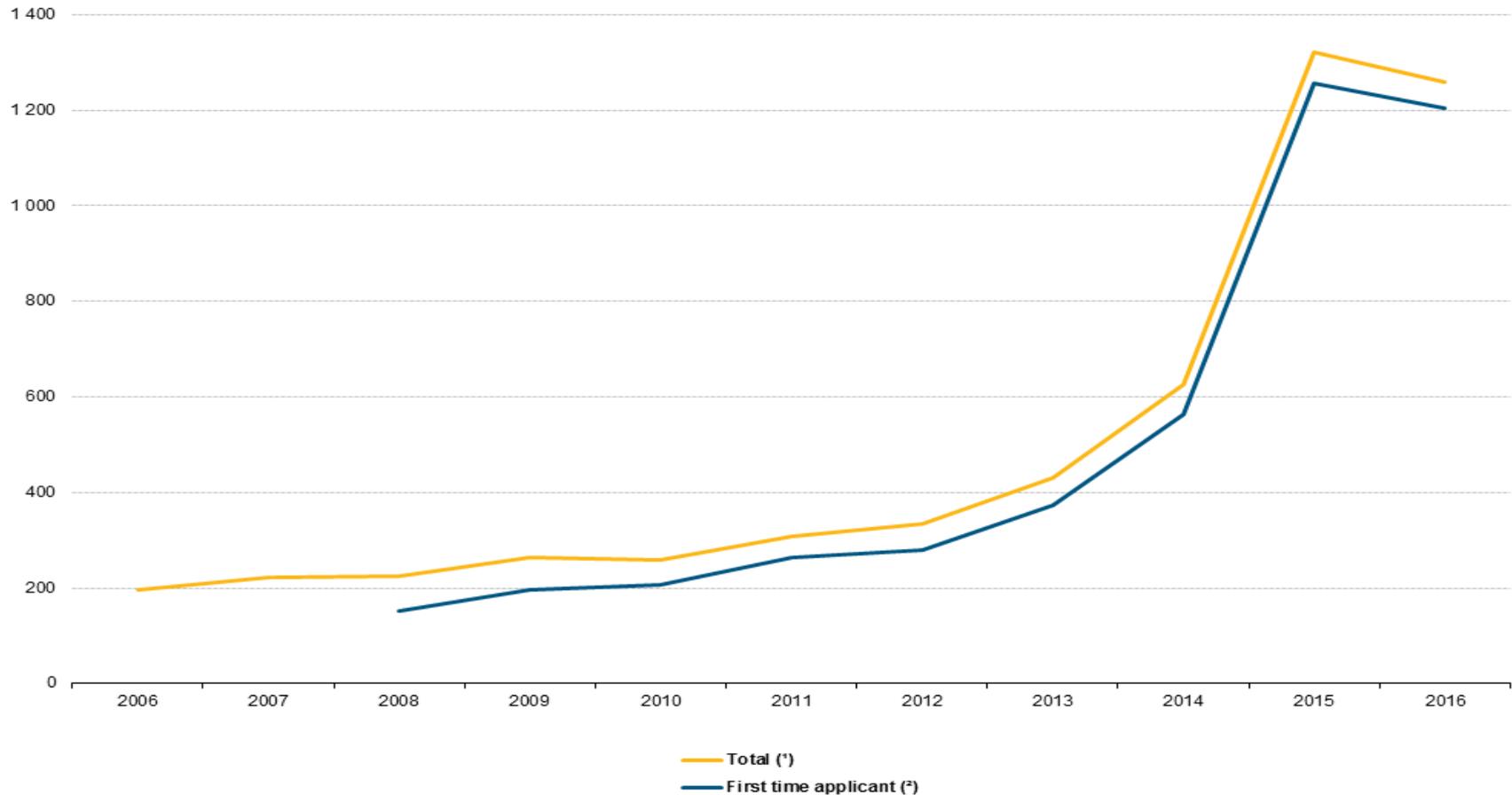
“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte ad incentivare e sostenere l’azione degli Stati membri al fine di favorire l’integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”.

**Le priorità dell'UE per il periodo 2015–2020  
(Consiglio europeo del 26–27 giugno 2014):**  
Gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti: combattendo le carenze di lavoratori qualificati e attraendo talenti; affrontando con maggiore determinazione la migrazione irregolare, incluso mediante una maggiore cooperazione con i paesi terzi, anche riguardo alla riammissione; proteggendo coloro che ne hanno bisogno attraverso una solida politica in materia di asilo, con una gestione rafforzata e moderna delle frontiere esterne dell'Unione.

## Le Conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2015

Il Consiglio europeo deplora che i migranti continuino a perdere la vita in mare, bilancio pesantemente aggravato dalle organizzazioni responsabili del traffico di migranti e della tratta di esseri umani. Occorre ora intensificare l'attuazione delle misure concordate dal Consiglio nell'ottobre 2014 e finalizzate a una migliore gestione dei flussi migratori, anche rafforzando Triton, l'operazione di Frontex nel Mediterraneo centrale. È necessaria una maggiore concertazione degli sforzi per potenziare il sostegno dell'UE ai paesi di origine e di transito. L'esigenza di gestire adeguatamente la migrazione riguarda l'UE nel suo complesso. Pertanto il Consiglio europeo accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di presentare a maggio un'**agenda europea sulla migrazione** centrata sugli obiettivi di una politica d'asilo efficace, una migrazione regolare ben gestita, la lotta contro e la prevenzione della migrazione irregolare e frontiere esterne sicure. L'Unione europea continuerà a seguire con grande attenzione la situazione sul terreno nei mesi a venire.

# Richiedenti asilo 2006-2016

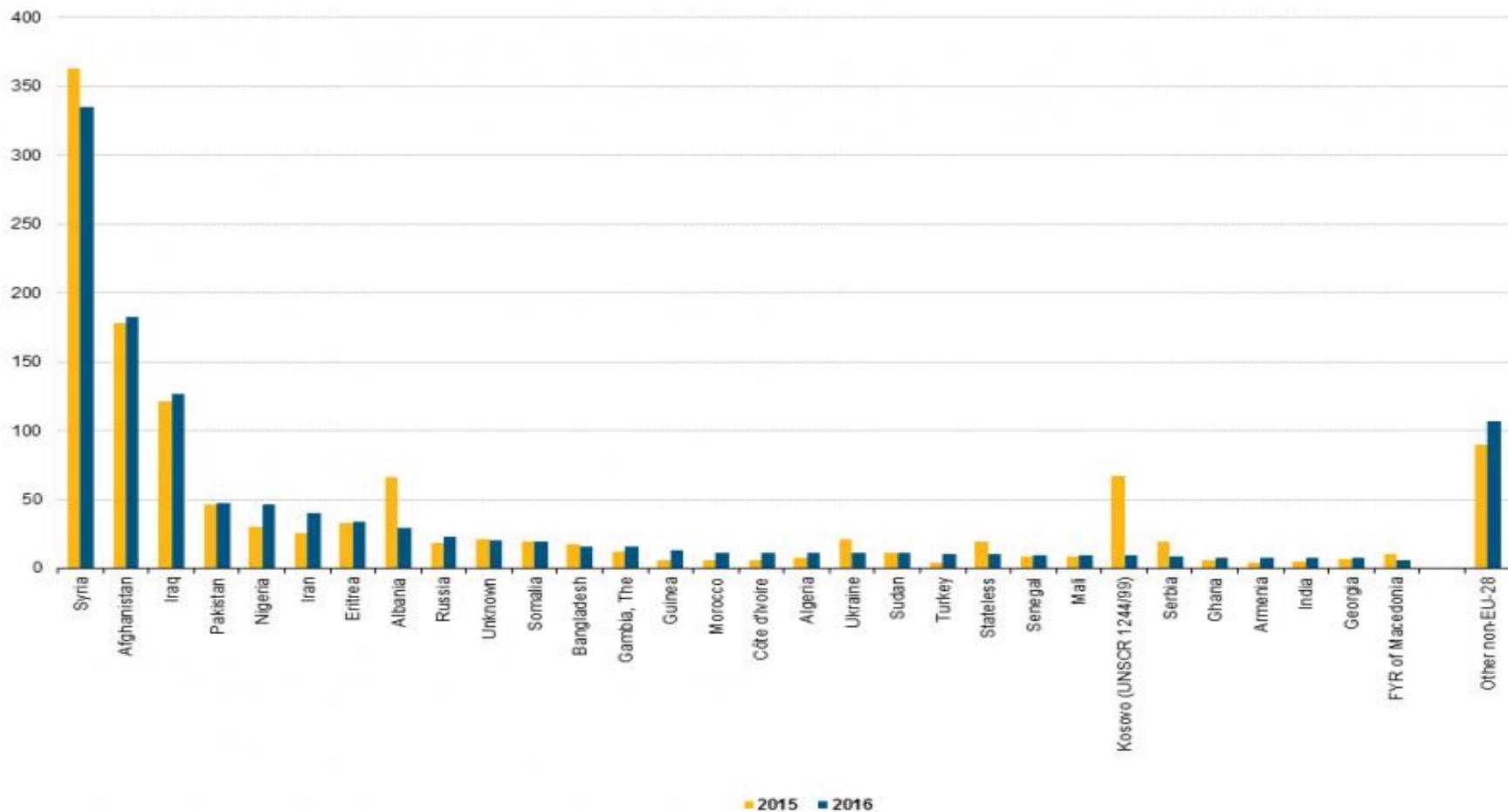


(\*) 2006 and 2007: EU-27 and extra-EU-27.

(\*) 2006 and 2007: not available.

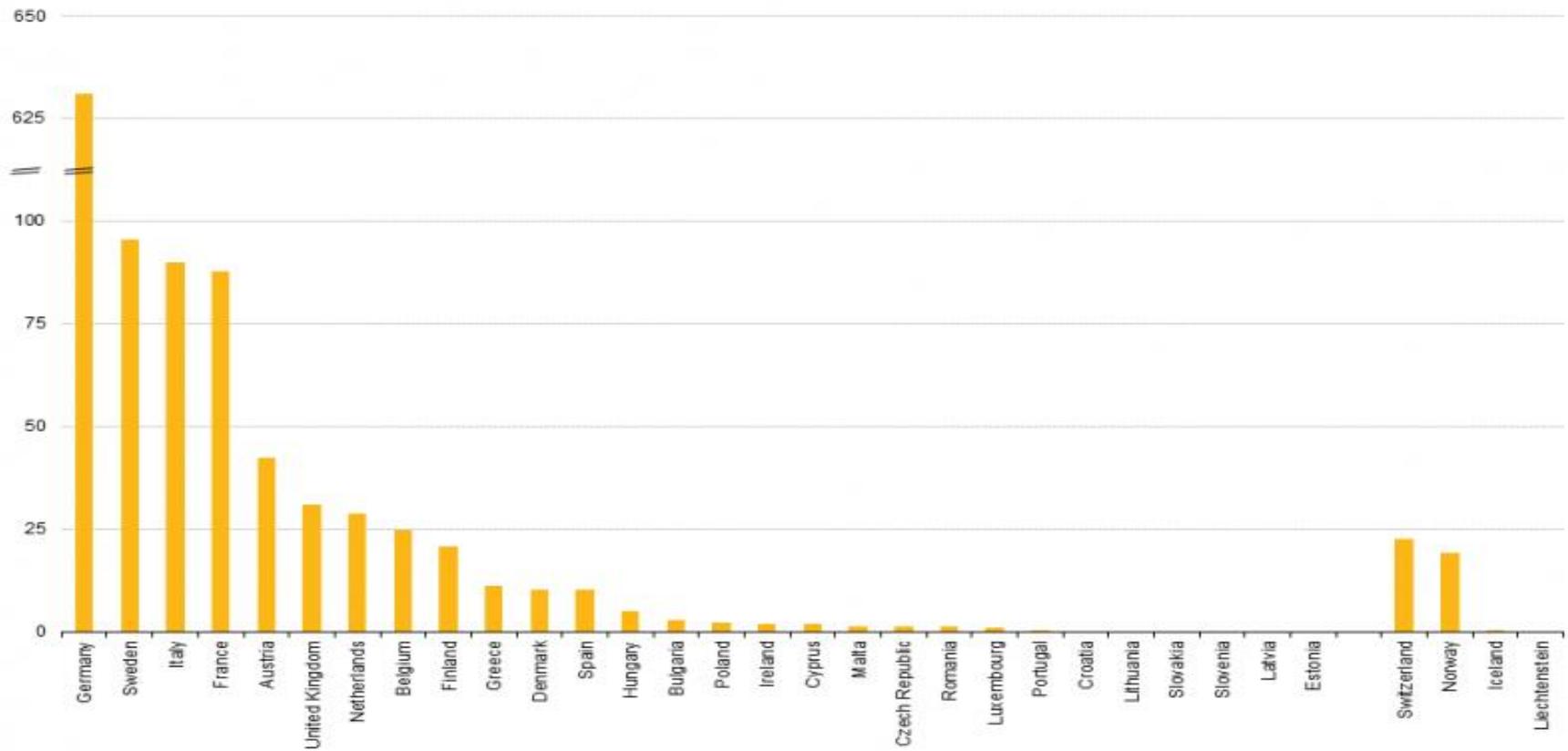
Source: Eurostat (online data codes: migr\_asycyz and migr\_asyappctza)

# Paesi di provenienza (2015-2016)



Source: Eurostat (online data code: migr\_asyappctza)

# Presenza in carico di richieste di asilo – 2016



Note: the y-axis is interrupted.  
Source: Eurostat (online data codes: migr\_asydcfsta and migr\_asydcfina)

# Stati di origine dei richiedenti protezione internazionale

Belgium	
Syria	2 235
Afghanistan	2 225
Iraq	760
Somalia	725
Guinea	720
Other	7 585

Germany	
Syria	266 250
Afghanistan	127 010
Iraq	96 115
Iran	26 425
Eritrea	18 855
Other	187 610

Spain	
Venezuela	3 950
Syria	2 920
Ukraine	2 550
Algeria	725
Colombia	610
Other	4 805

Cyprus	
Syria	1 165
Somalia	225
Pakistan	205
India	200
Vietnam	150
Other	885

Hungary	
Afghanistan	10 775
Syria	4 875
Pakistan	3 650
Iraq	3 355
Iran	1 250
Other	4 310

Poland	
Russia	7 435
Tajikistan	830
Ukraine	595
Armenia	320
Vietnam	70
Other	530

Slovakia	
Pakistan	15
Ukraine	15
Syria	10
Afghanistan	10
Iraq	10
Other	40

Iceland	
FYR of Macedonia	460
Albania	230
Iraq	75
Georgia	40
Syria	35
Other	265

Bulgaria	
Afghanistan	8 645
Iraq	5 240
Syria	2 585
Pakistan	1 775
Iran	440
Other	305

Estonia (*)	
Syria	45
Iraq	20
Albania	10
Iran	10
Palestine	10
Other	55

France	
Albania	6 850
Afghanistan	6 065
Sudan	6 055
Haiti	5 145
Syria	4 670
Other	47 205

Latvia	
Syria	150
Afghanistan	35
Russia	25
India	20
Pakistan	20
Other	95

Malta	
Libya	655
Syria	285
Eritrea	255
Somalia	225
Ukraine	85
Other	230

Portugal	
Ukraine	140
Congo	50
Guinea	50
DR Congo	40
Iraq	35
Other	395

Finland	
Iraq	1 080
Afghanistan	685
Syria	600
Somalia	425
Eritrea	275
Other	2 210

Liechtenstein (*)	
Serbia	15
Ukraine	10
China (including Hong Kong)	5
Albania	5
Belarus	5
Other	35

Czech Republic	
Ukraine	355
Iraq	140
Cuba	80
Syria	65
China (including Hong Kong)	65
Other	495

Ireland	
Syria	245
Pakistan	235
Albania	220
Zimbabwe	190
Nigeria	175
Other	1 170

Croatia	
Afghanistan	685
Syria	335
Iraq	335
Pakistan	180
Iran	140
Other	475

Lithuania	
Syria	165
Russia	50
Iraq	40
Ukraine	30
Afghanistan	30
Other	95

Netherlands	
Syria	2 865
Eritrea	1 865
Albania	1 665
Morocco	1 270
Afghanistan	1 025
Other	10 595

Romania (*)	
Syria	805
Iraq	460
Pakistan	95
Afghanistan	75
Eritrea	45
Other	375

Sweden	
Syria	4 710
Afghanistan	2 145
Iraq	2 045
Somalia	1 280
Stateless	985
Other	11 165

Norway	
Eritrea	545
Syria	540
Afghanistan	365
Iraq	205
Ethiopia	155
Other	1 430

Denmark	
Syria	1 255
Afghanistan	1 110
Stateless	480
Iraq	435
Morocco	325
Other	2 440

Greece	
Syria	26 630
Iraq	4 770
Pakistan	4 420
Afghanistan	4 295
Albania	1 300
Other	8 460

Italy	
Nigeria	26 550
Pakistan	13 470
Gambia, The	8 845
Senegal	7 550
Côte d'Ivoire	7 435
Other	57 335

Luxembourg	
Syria	330
Albania	220
Kosovo (UNSCR 1244/99)	195
Iraq	180
Serbia	150
Other	980

Austria	
Afghanistan	11 500
Syria	8 730
Iraq	2 735
Pakistan	2 410
Iran	2 410
Other	12 075

Slovenia	
Afghanistan	410
Syria	270
Iraq	115
Pakistan	105
Iran	75
Other	290

United Kingdom	
Iran	4 780
Pakistan	3 700
Iraq	3 645
Afghanistan	3 100
Bangladesh	2 225
Other	20 840

Switzerland	
Eritrea	5 040
Afghanistan	3 185
Syria	2 040
Somalia	1 530
Sri Lanka	1 315
Other	12 710

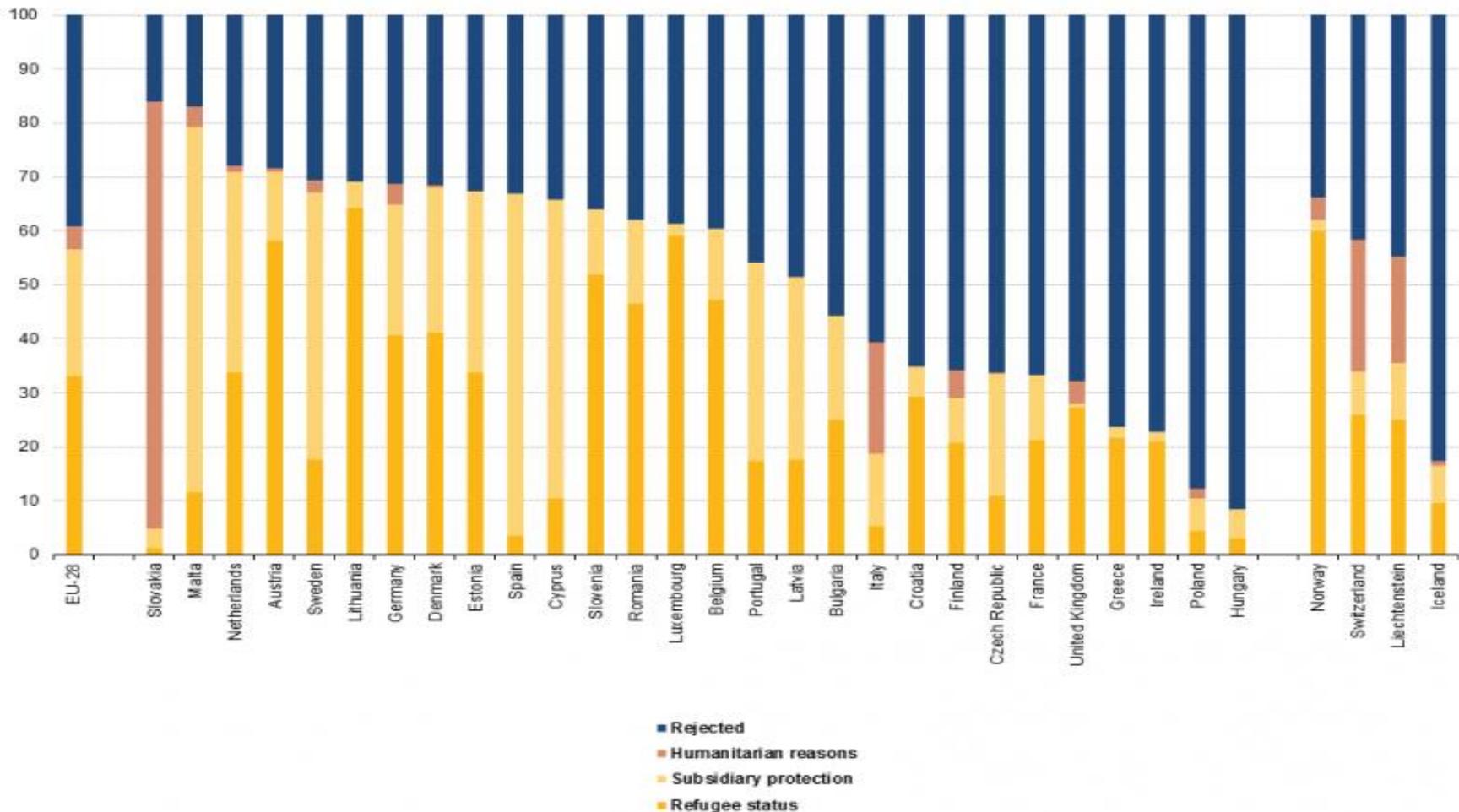
(\*) Russia: also 10.

(\*) Stateless: also 45.

(\*) Eritrea, Georgia, Somalia and Syria: also 5.

Source: Eurostat (online data code: migr\_asypacta)

# Distribuzione domande protezione internazionale



Note: based on original (not rounded) figures.  
 Source: Eurostat (online data code: migr\_asydcfsta)

# L'Agenda europea sulla migrazione del 13 maggio 2015

- **misure di azione immediate** (tra le quali la triplicazione della dotazione delle operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex)
- **quattro pilastri per gestire meglio la migrazione a lungo termine** (ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; gestire le frontiere; una politica comune europea di asilo forte; una nuova politica di migrazione legale)

# PASSI AVANTI VERSO UNA MAGGIORE SOLIDARIETÀ...

- ▶ Ricollocazione (cd. Sistema delle quote)
  - ▶ Riforma Dublino IV
  - ▶ Approccio Hotspot
- 

# ...E PASSI INDIETRO

- ▶ Non completa attuazione delle due Decisioni del 14 settembre e del 22 settembre 2015 sulla ricollocazione
  - ▶ Accordo con la Turchia
  - ▶ Ripristino controlli alle frontiere Schengen
- 