

Informando il Dibattito sull'Immigrazione

Elsbeth Guild, Sergio Carrera e Alejandro Eggenschwiler

Molti ambiti della politica europea saranno oggetto di un dibattito critico nella campagna elettorale in vista delle elezioni del Parlamento Europeo del 4-7 giugno 2009. Nonostante i temi specifici, e l'importanza che sarà loro attribuita, varieranno sostanzialmente da uno Stato membro all'altro, le materie riguardanti l'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia che sono diventate diritto e politiche dell'UE negli ultimi dieci anni meritano un'analisi informata e coerente. Esse, infatti, toccano nella sostanza il diritto di ogni individuo alla libertà e alla sicurezza in un'Europa allargata.



Questo Background Briefing verte sulla politica europea d'immigrazione. Dopo aver delineato lo stato attuale della materia e gli sviluppi legislativi attesi nel prossimo futuro, il documento descrive i principali difetti e problematiche legati a questa politica. La sezione conclusiva evidenzia le sfide più importanti in quest'ambito e avanza delle raccomandazioni per i prossimi cinque anni.



Questo Background Briefing appartiene ad una serie di quattro documenti dedicati, rispettivamente, ai temi dell'immigrazione, dell'asilo, del controllo delle frontiere e della protezione dei dati personali, elaborati nell'ambito del progetto intitolato "Informando il Dibattito sull'Immigrazione in Preparazione per le Elezioni del Parlamento Europeo del 4-7 giugno 2009", finanziato dal Barrow Cadbury Trust, una fondazione indipendente dedita al finanziamento e alla promozione di iniziative per la giustizia sociale (per ulteriori informazioni, si visiti il sito <http://www.bctrust.org.uk>). L'obiettivo dei Background Briefings è quello di informare il dibattito su queste controverse, e spesso tecniche, tematiche per i partiti politici, mentre si preparano per le elezioni e si rivolgono agli elettori.

Elsbeth Guild è Professore al Centro di Diritto dell'Immigrazione dell'Università Radboud di Nimega (Paesi Bassi) e Senior Research Fellow nella Sezione Giustizia e Affari Interni del CEPS. Sergio Carrera è Research Fellow e Capo della Sezione Giustizia e Affari Interni del CEPS. Alejandro Eggenschwiler è Assistente Ricercatore al CEPS.

Salvo diversa indicazione, le opinioni espresse sono attribuibili soltanto agli autori e in nessun caso alle istituzioni alle quali essi sono associati.

Gli autori sono grati ad Alejandro Eggenschwiler per aver curato la traduzione all'italiano

Il Briefing può essere scaricato gratuitamente dal sito web del CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

1. Stato attuale della materia e sviluppi legislativi attesi

Dal 1999, l'UE ha sviluppato una politica comune per l'immigrazione i cui progressi sono stati sorprendentemente rapidi. Il diritto dell'UE stabilisce delle norme minime sul ricongiungimento familiare; i cittadini dei paesi terzi residenti di lungo termine; l'ammissione e il trattamento dei ricercatori; l'ammissione e il trattamento degli studenti e il coordinamento dei sistemi di previdenza sociale. Esso stabilisce altresì regole comuni per l'espulsione (per una lista completa delle misure adottate in materia d'immigrazione, si veda l'Allegato). Inoltre, la proposta di introdurre una "Carta Blu" per i lavoratori altamente qualificati, attualmente sul tavolo dell'UE, darà il via al processo di disciplina di una materia - la prima ammissione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio e nel mercato del lavoro dell'UE - che non è stata ancora pienamente regolamentata. Infine, la Commissione proporrà ulteriori misure riguardanti i lavoratori stagionali, la mobilità intra-aziendale e i tirocinanti remunerati nella seconda metà del 2009.

A causa della riluttanza degli Stati membri verso il trasferimento a livello UE del potere decisionale su una materia così sensibile, la politica comune per l'immigrazione è caratterizzata dalla prevalenza dell'intergovernamentalismo e del principio di sussidiarietà, nonostante essa rientri, sin dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1999, tra le competenze condivise tra l'UE e gli Stati membri.¹ In effetti, gli Stati membri continuano a sforzarsi per conservare un ruolo primario nelle decisioni sulle ammissioni, la permanenza e l'inclusione dei cittadini dei paesi terzi. Un esempio illustrativo della loro resistenza all'europeizzazione di quest'ambito è l'applicazione della regola dell'unanimità e della procedura di consultazione in materia d'immigrazione regolare (condizioni di entrata e soggiorno; regole minime sulla procedura di rilascio di visti a lungo termine e permessi di soggiorno, compresi quelli per il ricongiungimento familiare).

L'intergovernamentalismo e la sussidiarietà hanno indotto la Commissione a sviluppare nuovi concetti (ad esempio, l'approccio globale all'immigrazione)² e nuove strategie politiche (metodi alternativi di cooperazione a livello europeo, quali il Quadro UE per l'integrazione),³ nel tentativo di avere "più Europa" in queste materie così sensibili a livello nazionale. Un'altra conseguenza è che il quadro giuridico europeo in materia d'immigrazione fornisce soltanto delle "norme minime", lasciando, in alcuni casi, ampia discrezionalità agli Stati membri. Tuttavia, alcuni aspetti fondamentali della normativa sull'immigrazione fanno parte ora del diritto UE, e gli

Stati membri non possono più modificarlo "stare al di sotto" degli standard europei. Così, materie quali lo status dei residenti di lungo termine ed il ricongiungimento familiare sono coperte ora dai principi di trasparenza e proporzionalità stabiliti a livello europeo, e sono soggette ai meccanismi di controllo dell'ordinamento giuridico dell'UE.

La Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito hanno la facoltà di non partecipare a quest' agenda politica. Tuttavia, nonostante il Regno Unito non partecipi alle principali misure adottate a livello UE, il suo diritto interno già le rispecchia. Infatti, le norme sul ricongiungimento familiare e sul trattamento dei residenti di lungo termine si avvicinano molto alle Direttive europee, e persino il sistema a punti ("Points Based System") applicato nel campo dell'immigrazione per motivi di lavoro ha molte similitudini con la "Carta Blu" proposta dalla Commissione. Anche le norme sull'espulsione calzano piuttosto bene nella Direttiva sui rimpatri. Senza dubbio, questo è il risultato del ruolo giocato dal Regno Unito nella negoziazione di queste misure, anche nei casi in cui ha esercitato il diritto di non parteciparvi, e, qualora esistesse la volontà politica, potrebbe applicarle senza grandi aggiustamenti al proprio ordinamento giuridico.

Per quanto riguarda gli sviluppi attesi in queste materie, il Programma di Stoccolma, che sarà negoziato durante l'imminente Presidenza svedese, fornirà le priorità politiche per l'ALSG per i prossimi cinque anni, soprattutto in relazione alle politiche d'immigrazione e d'integrazione.⁴ In particolare, ulteriori passi in avanti sono attesi nei campi dell'immigrazione per motivi di lavoro, del ricongiungimento familiare, dei partenariati per la mobilità e dell'integrazione dei cittadini dei paesi terzi. Entro la fine dell'anno, infatti, saranno presentate proposte sull'immigrazione per motivi di lavoro, sui lavoratori stagionali, sulla mobilità intra-aziendale e sui tirocinanti remunerati. Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, invece, sarà lanciata un'ampia consultazione, sotto forma di Libro Verde, per verificare l'adeguatezza dell'attuale regime. In aggiunta, è attesa la conclusione da parte dell'UE di altri partenariati per la mobilità con paesi terzi, sul modello di quelli già conclusi con la Repubblica Moldova e Capo Verde. La Presidenza spagnola dell'UE (nella prima metà del 2010), inoltre, intende giocare un ruolo chiave nella formalizzazione del Quadro UE per l'integrazione in un vero e proprio Metodo Aperto di Coordinamento (meccanismo per adottare un approccio comune in un determinato ambito, senza una vera armonizzazione legislativa). Infine, sulla scorta del Patto Europeo su Immigrazione e Asilo e della Comunicazione del 2008 su una Politica Comune per l'Immigrazione, ci si può attendere che la l'adozione di un Metodo Aperto di Coordinamento nella politica di immigrazione in generale sarà affrontata nelle prossime fasi del processo europeo di integrazione in queste materie.

¹ Si veda l'Articolo 63 del TCE.

² Commissione Europea, Un'agenda comune per l'integrazione - Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea, COM (2005) 389, Bruxelles, 1.9.2005.
Commissione Europea, L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione, COM (2006) 735, Bruxelles, 30.11.2006.

³ Commissione Europea, Terza relazione annuale su migrazione e integrazione, COM (2007) 512, Bruxelles, 11.9.2007.

⁴ E. Guild, S. Carrera and A. Faure-Atger (2009), Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme, CEPS Working Document N° 313, April.

2. Difetti e problematiche legati alla politica europea d'immigrazione

Il processo europeo di integrazione ed il principio della libera circolazione delle persone sono stati ampiamente sostenuti da una logica di "de-securitizzazione", caratterizzata dalla progressiva abolizione dei controlli alle frontiere. Il diritto, e la protezione, che l'UE garantisce alle persone in movimento (e alle loro famiglie) di attraversare liberamente le frontiere, di godere dello stesso trattamento e di non essere discriminati rispetto ai cittadini dello Stato di accoglienza costituisce uno dei pilastri fondamentali sui quali è costruita l'UE, ed è uno strumento chiave per favorire la diffusione di un senso d'identità europea sia tra i cittadini che i non cittadini. Le politiche europee sull'immigrazione costituiscono sempre di più un quadro di riferimento sopranazionale per il conferimento di diritti e garanzie ai cittadini dei paesi terzi, e, per molte persone, esse garantiscono realmente libertà di movimento ed un insieme di diritti di carattere sopranazionale, rappresentando un esempio tangibile del valore aggiunto che l'UE può apportare.

Come è stato detto in precedenza, uno degli aspetti che caratterizzano la politica d'immigrazione dell'UE sono gli standard minimi. Il principale problema che ne deriva, come dimostra l'analisi condotta dalla Commissione sull'applicazione di tali misure da parte degli Stati membri, è che le divergenze che risultano dalla trasposizione delle norme sono tali che non si può più parlare di regole comuni o di "terreno di gioco comune" a livello europeo. Ad esempio, la tariffa applicata per il ricongiungimento familiare varia da una cifra simbolica di 35 euro, richiesti a titolo di spese amministrative, ai 1,368 euro richiesti nei Paesi Bassi.⁵ Tali differenze minano la coerenza di ciò che dovrebbe essere un sistema comune.

Inoltre, in seguito al processo di allargamento, i cittadini dei nuovi Stati membri sono stati in accolti in questo sistema di libera circolazione e di diritti. In alcuni Stati membri è stato affermato che la libertà di circolazione dei cittadini dell'UE-10 (i dieci Stati che hanno aderito all'Unione nel 2004), così come quella dei cittadini dell'UE-2 (Bulgaria e Romania), rappresentano una minaccia per la sicurezza (sistemi previdenziali), la stabilità e la coesione sociale degli Stati membri dell'UE-15 che li accolgono. Invece, la mobilità dai nuovi Stati membri verso quelli vecchi è rimasta statisticamente bassa.⁶ Infatti, secondo i dati forniti dalla Commissione Europea,⁷ dal 2004

5 Secondo la Commissione Europea, nei Paesi Bassi, la richiesta di un visto per il ricongiungimento familiare costa 830 euro, il test di integrazione 350 euro e l'emissione di un permesso di soggiorno 188 euro. Si veda Commissione Europea (2008), Relazione sull'applicazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, COM (2008) 610, 8.10. 2008, p. 10.

6 Eurostat (2008), Recent Migration Trends: Citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens" - Eurostat Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 98/2008.

7 Commissione Europea (2008), Le ripercussioni della libera circolazione dei lavoratori nel contesto dell'allargamento dell'Unione europea - Relazione sulla prima fase (1° gennaio 2007 - 31 dicembre 2008) di attuazione delle disposizioni transitorie previste dal trattato di adesione del 2005 e come richiesto secondo la disposizione transitoria inclusa nel trattato di adesione del 2003, COM (2008) 765, 18.11.2008.

il numero dei cittadini degli Stati membri dell'UE-10 residenti in quelli dell'UE-15 è aumentato di appena 1.1 milioni, e ammonta attualmente a 2 milioni. Alla fine del 2007, solo 1.8 milioni di cittadini rumeni e bulgari erano residenti nei restanti venticinque Stati membri. Inoltre, secondo l'Eurostat, la popolazione dell'UE ammonta, attualmente, a circa 500 milioni di abitanti e, nel 2007, la Commissione ha stimato che il numero di cittadini di paesi terzi residenti, nel 2005, nel territorio dell'UE-25 ammontava a 19 milioni,⁸ il 3,8% della popolazione totale dell'UE.

L'immigrazione è legata all'insicurezza e all'illegalità? Secondo FRONTEX, l'agenzia dell'Unione per la gestione delle frontiere, nel 2007 soltanto 130,000 persone sono state trovate in condizioni di irregolarità e detenute nell'UE: dal punto di vista puramente numerico, non sono molti individui in un'Europa di 500 milioni di abitanti. Piuttosto che l'attraversamento delle frontiere e l'immigrazione, che raramente pongono problemi di sicurezza, è il fenomeno dell'esclusione sociale, che riguarda tanto i cittadini dell'UE quanto i residenti di lungo termine provenienti dai paesi terzi, a rappresentare una minaccia per la sicurezza in Europa.

Come sancito nell'Articolo 151 del TCE9 e nell'Articolo 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, la diversità rappresenta una forza per l'Europa.¹⁰ La diversità portata dall'immigrazione è una ricchezza per l'Europa, e il ricorso all'integrazione obbligatoria come criterio per limitare i canali dell'immigrazione regolare (condizione per essere legalmente residenti e per il ricongiungimento familiare) è in contraddizione tanto con il modo in cui l'UE ha tradizionalmente gestito il fenomeno della mobilità delle persone, quanto con il suo motto "uniti nella diversità".¹¹

3. Sfide future e raccomandazioni

Possono essere individuate le seguenti sfide per lo sviluppo della politica d'immigrazione dell'UE:

In primo luogo, combattere l'esclusione sociale è una delle grandi sfide per l'UE nei prossimi vent'anni. In particolare, visto l'invecchiamento della popolazione, saranno necessarie strategie di politica sociale complesse per assicurare che gli anziani non cadano nell'esclusione sociale e per fare della solidarietà intergenerazionale una

8 Commission Staff Working Document (2007), Impact Assessment on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third country workers legally residing in a Member State, SEC (2007) 1408/3, Bruxelles, 23.10.2007, p. 119.

9 Ai sensi dell'Articolo 151.1 del TEC "La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune".

10 All'Articolo 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE si legge che "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica, GU C 303/01, 14.12.2007.

11 Per un'analisi di come le politiche di integrazione divengono strumenti di politiche d'immigrazione restrittive, si vedano E. Guild, K. Groenendijk e S. Carrera (2009), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Hampshire: Ashgate Publishing (in uscita) e S. Carrera (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

realtà. In questo senso, il principio dell'equo trattamento e dell'eguaglianza dei cittadini dei paesi terzi rispetto ai cittadini dell'UE, adottato al Vertice di Tampere del 1999, dovrebbe continuare ad ispirare il diritto e la politica dell'UE.

Insecondo luogo, la duplice sfida lanciata dal cambiamento demografico dell'UE, con la diminuzione della fertilità e l'incremento dell'aspettativa di vita in Europa, sembra portare verso una contrazione del mercato e richiede un radicale ripensamento delle politiche verso i cittadini dei paesi terzi. L'UE deve accogliere meglio coloro i quali cercano lavoro e contribuiranno alla sua crescita economica.

Inoltre, i programmi di integrazione obbligatoria aventi ad oggetto i "valori nazionali ed europei" creano seri conflitti con i diritti fondamentali e il principio di non discriminazione. È contraddittorio imporre con legge

dei valori (e l'identità nazionale) agli immigrati per permettere loro di godere dei diritti e delle libertà garantiti dall'UE. I diritti fondamentali servono proprio a porre dei limiti alla nazionalizzazione dell'immigrato secondo una concezione dell'identità nazionale che va oltre ogni accettabile (proporzionale) rinvio alla legalità.

Infine, vi è un serio ed evidente deficit nel riconoscimento dei diritti fondamentali ai cittadini dei paesi terzi nell'UE. Porvi rimedio, in modo che questi ultimi siano accolti e godano dei diritti fondamentali in condizioni di uguaglianza, richiederà degli sforzi congiunti da parte delle istituzioni europee nei prossimi vent'anni. I diritti fondamentali e la protezione dell'individuo (cittadino UE o meno) deve essere al centro della politica d'immigrazione e integrazione dell'UE, come riconosciuto dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

ALLEGATO*

Misure adottate

1. Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2002 L 157/1), amended by Council Regulation (EC) No 380/2008 of 18 April 2008 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2008 L 115/1) [UK opted in].
2. Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality (OJ 2003 L 124/1) [UK, Ireland opted in].
3. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ 2003 L 251/12).
4. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ 2004 L 16/44).
5. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (OJ 2004 L 375/12).
6. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research (OJ 2005 L 289/15).
7. Council Recommendation of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community (OJ 2005 L 289/26).
8. Council Decision 2006/688/EC of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ 2006 L 283/40) [UK, Ireland opted in].
9. Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General Programme Solidarity and Management of Migration Flows (OJ 2007 L 168/18) [UK, Ireland opted in].
10. Council Directive 2008/115 of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (OJ 2008 L 348/98).

Misure proposte

1. Council Regulation extending the provisions of Regulation (EC) No 883/2004 on social security for EU citizens to third-country nationals who not already covered by these provisions solely on the ground of their nationality [COM (2007) 439, 23 July 2007].
2. Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [COM (2007) 637, 23 Oct. 2007].
3. Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State [COM (2007) 638, 23 Oct. 2007].

* Gli autori sono grati al Prof. Steve Peers (Essex University) per questa lista di misure.