

Il “vento di Tampere”

Nel lungo processo di integrazione europea si è soliti ricordare, per ogni settore, l'anno di svolta, l'anno a partire dal quale i partner decidono di passare dalla mera enunciazione dei principi alla loro pratica attuazione.

Nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, l'anno di svolta può senz'altro individuarsi nel 1999.

In quell'anno, infatti, si verificarono due importanti avvenimenti: il 1° maggio entrò in vigore il Trattato di Amsterdam, sottoscritto il 2 ottobre 1997, e fu convocato, il 15 e 16 ottobre a Tampere, in Finlandia, un Consiglio Europeo straordinario sul tema dell'immigrazione e dell'asilo.

L'Unione Europea si apriva ai temi dell'accoglienza di chi fugge le persecuzioni e la miseria.

Prima del Trattato di Amsterdam, le materie dell'immigrazione e dell'asilo erano di stretta pertinenza intergovernativa. Le iniziative derivavano, quindi, non dalla Comunità Europea (come si chiamava allora) bensì dalla volontà comune dei Paesi che ne facevano parte.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam è, invece, profondamente mutato il procedimento per l'adozione di norme comuni in materia di immigrazione e asilo. Esse sono ora inserite nel cosiddetto Primo Pilastro dell'Unione Europea.

L'art. 63 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), così come riformulato dal Trattato di Amsterdam, prevede, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore, che il Consiglio dell'Unione europea (il Consiglio) adotti in materia di immigrazione e di asilo criteri e meccanismi per determinare lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di asilo, norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo o degli sfollati, norme minime relative alla qualifica di rifugiato e norme minime sulle procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato. Il medesimo art. 63 vincola il Consiglio, in materia di immigrazione, ma senza il vincolo quinquennale, ad adottare norme in materia di condizioni di ingresso e soggiorno e norme per il rilascio di visti e permessi di soggiorno, compresi quelli per ricongiungimento familiare a cittadini di Paesi terzi, nonché norme sulla circolazione all'interno dell'Unione europea di stranieri regolarmente soggiornanti in uno Stato membro.

Per l'adozione di tali norme, sempre per un periodo quinquennale, l'art. 67 TCE detta una procedura particolare. Il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o di uno Stato membro, con la sola consultazione del Parlamento europeo.

Trascorso il periodo quinquennale, il Consiglio può continuare a decidere all'unanimità o decidere di sottoporre l'atto alla normale procedura di co-decisione con il Parlamento europeo prevista dall'art. 251 TCE.

Il Trattato di Nizza ha, poi, modificato l'art. 67 TCE prevedendo, per le materie inerenti l'asilo l'obbligo della procedura di co-decisione, purchè il Consiglio abbia già adottato una normativa comunitaria che definiscano i principi essenziali della materia.

L'asse della produzione normativa in materia di immigrazione e di asilo si è quindi spostato verso Bruxelles e i gli Stati membri dovranno adeguare le norme interne a quanto deciso in sede comunitaria. Così dovrà fare anche l'Italia, modificando, di conseguenza, il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 recante il Testo Unico delle

disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero e successive modificazioni¹, (d'ora in poi chiamato T.U. immigrazione)

Per celebrare questo impegno di apertura a migranti e richiedenti asilo, il 15 e 16 ottobre 1999, a Tampere, i Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea dedicarono un Consiglio Europeo straordinario alla costruzione di “uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Illuminante dello spirito che, allora, pervadeva i Governi dell'Unione europea è la lettura delle conclusioni di quel Vertice:

“Tale libertà non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione. La sua stessa esistenza serve da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell'Unione danno per scontata. Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l'Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea.... Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo. Esso ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non-refoulement. ... e, quindi, norme di ravvicinamento per protezione temporanea, Stato competente a trattare una domanda di asilo, misure di accoglienza, qualifica ed elementi sostanziali dello status di rifugiato. L'Unione europea deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. Il Consiglio europeo riconosce la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi, in base a una valutazione comune sia degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione sia della situazione nei paesi di origine. A tal fine, esso chiede al Consiglio decisioni rapide, sulla base di proposte della Commissione... Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in

¹ Decreto legislativo 19 ottobre 1998, n. 380 in Gazzetta Ufficiale. 257 del 3 novembre 1998; decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, in Gazzetta Ufficiale. 97 del 27 aprile 1999; legge 30 luglio 2002, n. 189 in Gazzetta Ufficiale. n. 199 del 26 agosto 2002 S.O.; Decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, in Gazzetta Ufficiale. n. 240 del 12 ottobre 2002.

qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno”.

Le Direttive e i Regolamenti previsti dall'art. 63 del Trattato che istituisce le Comunità europee

Quanto descritto nelle pagine precedenti è stato deciso solo quattro anni addietro, ma leggerlo oggi sembra invece scritto molto, molto tempo fa.

Molti avvenimenti, crisi internazionali, tensioni per il nuovo terrorismo, recessioni economiche fanno ora apparire le aperture europee molto, molto lontane.

L'atteggiamento dei Governi degli Stati membri verso le proposte della Commissione europea che mettevano in pratica quanto disposto dal Trattato e dal Consiglio Europeo di Tampere è stato infatti alquanto tiepido.

Le proposte della Commissione, evidenziate in Direttive e Regolamenti, sono improntate a due principi cardine quali l'armonizzazione delle normative nazionali e – ricorrendo determinate condizioni – la proposizione in capo ai migranti, ai rifugiati e ai richiedenti asilo di veri e propri diritti soggettivi.

Pur non rifiutando i principi espressi a Tampere, l'orientamento degli Stati membri nella conduzione dei negoziati sui provvedimenti proposti dalla Commissione è stato volto invece a salvaguardare la normativa nazionale e a ribaltare il principio del diritto in capo allo straniero, sostituendolo con quello dell'autorizzazione o, piuttosto, con quello della concessione del beneficio richiesto.

Questo orientamento è evidente confrontando le originarie proposte della Commissione con i testi fin ora approvati o in via di approvazione.

Da testi molto aperti intesi alla progressiva equiparazione dei migranti e rifugiati ai cittadini sono state approvate Direttive che riconoscono benefici solo ricorrendo particolari e difficili condizioni, perlopiù soggette alle diverse normative nazionali.

Sintomatico di questo travagliato iter è la "invenzione" di tecniche normative particolari che salvaguardano l'enunciazione del principio, riservandone, però, l'applicazione concreta a quanto (già) previsto nel singolo Stato membro.

Sono fiorite così le cosiddette "may provision" ossia la trasformazione di un obbligo ("gli Stati membri devono") in una facoltà ("gli Stati membri possono"); oppure il frequente ricorso alle cosiddette clausole di "stand still", vere e proprie deroghe all'armonizzazione che cristallizzano la possibilità di mantenere una norma contraria allo spirito della Direttiva per quegli Stati membri i cui ordinamenti prevedono tale norma al momento dell'approvazione della Direttiva, ma impediscono agli altri Stati membri di introdurla successivamente.

Questo fiorire di clausole opzionali ha fatto sì che molte Direttive si siano ridotte, nel testo finale, al minimo comun denominatore delle rispettive normative nazionali in materia.

Ripercorrere le discussioni avvenute nei Gruppi di lavoro e confrontare i testi proposti dalla Commissione con quelli poi approvati è un utile lavoro per comprendere i mutamenti di direzione politica e le divergenze fra le enunciazioni di principi nobili ed aperti propri delle riunioni ai massimi vertici e la realtà operativa portata avanti da funzionari che della realtà dell'immigrazione e dell'asilo non potevano non considerare anche gli elementi negativi.

Prima dell'esame delle singole Direttive proposte dalla Commissione già approvate o in via di approvazione, appare utile, per comprendere la progressiva evoluzione della trattativa fra governi e Commissione spendere alcune parole sul particolare procedimento di negoziazione previsto per le normative in materia di immigrazione ed asilo dall'art. 67 TCE.

Le proposte di Direttiva o di Regolamento vengono dapprima discusse nei gruppi di lavoro del Consiglio (Gruppo Asilo e Gruppo Migrazione) composti da esperti dei singoli Stati membri (principalmente funzionari ministeriali) e da un rappresentante della Commissione. Il gruppo Migrazione, a sua volta, si articola in due composizioni diverse e parallele; la composizione "Ammissione" discute delle normative connesse all'ingresso legale degli stranieri nell'Unione europea; la composizione "Espulsione", invece, discute delle normative connesse al contrasto dell'immigrazione clandestina e alla collaborazione fra le forze di polizia.

L'istanza successiva, sempre tecnica, prevede la discussione presso il "Comitato Strategico per le Frontiere, l'Immigrazione e l'Asilo" (SCIFA) anch'esso composto da tecnici ministeriali che coordina i lavori dei vari gruppi.

Prima dell'istanza finale, costituita dal Consiglio dell'Unione Europea nella composizione dei Ministri dell'Interno e/o della Giustizia (GAI o JHA secondo le diverse lingue), le Direttive e i Regolamenti sono soggetti all'esame politico del "Comitato dei Rappresentanti Permanenti" (COREPER) formato dagli Ambasciatori degli Stati membri presso l'Unione Europea.

L'esame progressivo nelle diverse istanze dell'intero testo del provvedimento, nell'evoluzione pratica del meccanismo decisionale, è stato sostituito dalla frequente sottoposizione alle istanze superiori dei singoli punti nodali o più prettamente politici. Le decisioni su tali punti tornano ai gruppi di lavoro e fanno stato consentendo il prosieguo della discussione (cosiddetto sistema ad ascensore).

In questo meccanismo, praticamente intergovernativo, si inserisce, a latere, il parere del Parlamento europeo, obbligatorio, ma non vincolante.

Di seguito, si propone un breve excursus delle Direttive approvate o in via di approvazione, ponendo l'accento sulle modifiche che il testo originario, proposto in genere dalla Commissione, ha subito nel corso del dibattito presso le diverse istanze del Consiglio. Si darà conto, per le Direttive di maggior peso, dei problemi di compatibilità con l'ordinamento italiano vigente, con l'ovvia premessa che l'inesistenza, nel nostro Paese, di una disciplina organica sul diritto di asilo fa diminuire, e di molto, i possibili conflitti fra le disposizioni europee e la nostra normativa in materia di asilo.

I Regolamenti, come è noto, sono direttamente applicabili e non hanno bisogno di recepimento.