

Le principali politiche comunitarie per contrastare l'immigrazione clandestina¹

Summary: THE MAIN COMMUNITY POLICIES TO OPPOSE THE ILLEGAL IMMIGRATION

The paper presents a synthesis of main EU policies considering illegal foreign immigrations, starting from the introduction of the so-called 'community method', adopted with the Amsterdam Treaty, through to the most recent developments, realized by means of tightened control and surveillance policies on external frontiers, particularly in the Mediterranean area. These actions are coupled with EU choices aimed at a tighter cooperation with third countries originating such migration flows.

Keywords: European Community, Migration Policy, Illegal Immigration.

1. Introduzione

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 l'Europa è interessata da intensi flussi migratori favoriti non solo dall'apertura delle frontiere, ma anche dai significativi sconvolgimenti geopolitici registrati nell'Europa Orientale e in molti paesi del Medio Oriente e dall'instabilità politica ed economica di molti Stati della sponda sud del Mediterraneo. In questo contesto, anche Spagna e Italia, tradizionalmente terre di emigrazione, iniziano ad avere la loro centralità come aree di destinazione e/o transito di questi flussi. Il fenomeno, peraltro, cresce nel decennio successivo, per raggiungere nel periodo 2005-2010 quasi 2,5 milioni di ingressi (Cespi, 2011).

I recenti cambiamenti dei preesistenti assetti politici avvenuti, anche in forma violenta, in Tunisia, Egitto e Libia hanno, poi, moltiplicato gli arrivi di clandestini provenienti, spesso, da regioni sud-sahariane. Aumentano così gli immigrati irregolari che già nel 2008 nell'ambito dell'UE dei 27 venivano stimati, sulla base di una elaborazione grossolana delle diverse stime nazionali, tra 1.949.000 e 3.811.000 unità (Kovacheva e Vogel, 2009)².

La crescita dell'immigrazione, soprattutto in area mediterranea, ha determinato convergenze politiche e dato luogo a più o meno concrete cooperazioni sia tra paesi europei, sia tra questi e quelli della sponda sud del Mediterraneo, per la gestione della stessa e per contrastare quella irregolare e clandestina. Quest'ultima, infatti, causa le misure sempre più restrittive inerenti all'ingresso e al soggiorno dei migranti adottate dai

paesi europei, è sembrata per molti disperati la sola via percorribile per accedere in Europa. Fin dall'entrata in vigore dell'Accordo di Schengen, nel 1995, si è resa necessaria la collaborazione fra gli stati membri su alcuni aspetti della sicurezza interna, tra cui il controllo delle frontiere esterne dell'Unione, anche attraverso la realizzazione di uno schedario informatizzato, denominato "Sistema di Informazione Schengen" (SIS). Il controllo delle frontiere si concretizzerà solo più tardi con l'istituzione nel 2004 dell'Agenzia Frontex³ e nel 2006 con l'adozione del Codice frontiere Schengen⁴ che, arricchito di successivi regolamenti e convenzioni, ribadisce l'assenza di controlli sulle persone all'attraversamento delle frontiere interne⁵, mentre conferma gli stessi su coloro che valicano i confini esterni degli Stati membri dell'Unione Europea con una gestione integrata e in vista dei futuri allargamenti dell'Unione.

Qui di seguito si è voluto, in una necessaria sintesi, presentare i principali approcci tenuti dall'Unione Europea nell'affrontare i problemi derivanti da una immigrazione che negli ultimi due decenni sembra di difficile controllo, specialmente per quelle correnti che si muovono in ambito Mediterraneo. Attenzione è stata posta su quelle politiche limitative l'immigrazione clandestina, su quelle azioni volte al controllo delle frontiere esterne degli Stati membri, particolarmente permeabili ai movimenti clandestini, e sui processi di globalizzazione che passano attraverso i necessari rapporti con i paesi terzi da dove si originano questi flussi.



2. Le misure di contrasto all'immigrazione clandestina nel quadro di un approccio globale

Secondo alcuni osservatori la convergenza delle politiche richiamate in premessa è frutto di diversi fattori, fra cui l'introduzione, con il Trattato di Amsterdam, del metodo comunitario (Melotti, 2003). Con la sua entrata in vigore (1999) si supera la logica della cooperazione intergovernativa prevista dal precedente Trattato di Maastricht e si assegna alle istituzioni comunitarie maggiori competenze in materia di ingresso, soggiorno, immigrazione e soggiorno illegale, rimpatrio degli immigrati irregolari⁶. Fu disposta, inoltre, l'integrazione nell'Unione dell'*acquis* di Schengen a titolo di cooperazione rafforzata (Draetta e Parisi, 2010). Tuttavia per prevenire e ridurre l'immigrazione illegale in tutte le sue dimensioni era necessario inquadrare tale problematica nel più ampio contesto di una politica comune, proposta durante il Consiglio europeo di Tampere (1999) ed incentrata su quattro principali capisaldi: il partenariato con i paesi d'origine, un regime europeo comune in materia di asilo, un equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi e la gestione dei flussi migratori. Per contrastare l'immigrazione clandestina il Consiglio chiede che siano attuate specifiche azioni con i paesi di origine e transito: campagne di informazione sull'immigrazione legale, cooperazione per il controllo delle frontiere, assistenza per promuovere il rientro volontario. La cooperazione con i paesi terzi è ritenuta di fondamentale importanza per il successo delle politiche non solo di contrasto alla clandestinità, ma anche per gestire la problematica dell'immigrazione nel suo complesso. Il dialogo poteva essere peraltro sviluppato attraverso i rapporti di collaborazione allora esistenti, fra cui il "partenariato euromediterraneo" (Pem) istituito già a partire dal 1995 fra l'Unione europea e dodici Paesi della sponda sud.

L'approccio avviato a Tampere viene ridimensionato dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 che, in qualche misura, giustificavano le misure di sicurezza e controllo⁷ attraverso una "risacralizzazione delle frontiere esterne" (Bigo e Guild, 2002, p. 10).

Vale la pena osservare che l'effetto immediato della logica di controllo e sicurezza prevalsa dopo gli attentati è stato una crescita di flussi di migranti che, a differenza dei decenni precedenti, non sono più falsi rifugiati, ma clandestini che varcano le frontiere (Duez, 2008), spesso con il concorso di organizzazioni criminali. Del resto il processo di rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e la crescente difficoltà d'accesso nell'Unione

europea, costringevano i migranti a ricorrere a gruppi criminali in grado di assicurare il passaggio verso il territorio Schengen.

Proprio a fronte del crescente coinvolgimento di queste organizzazioni malavitose, l'Unione è intervenuta con una specifica direttiva (2002/90/CE) invitando ogni Stato membro ad adottare, se ritenuto opportuno, le misure necessarie affinché le attività di favoreggiamento, tanto perpetrate all'attraversamento illegale della frontiera, quanto correlate al soggiorno irregolare, fossero punite con apposite sanzioni penali, specificate in una decisione-quadro (2002/946/GAI)⁸.

La prevalenza della logica di controllo permea anche i successivi consigli di Siviglia (2002), di Salonicco (2003) e il Programma dell'Aja – adottato nel 2004 – in sostituzione a quello di Tampere. È in questo clima che viene istituita l'agenzia Frontex, per il controllo delle frontiere esterne e per assistere operativamente gli Stati frontalieri. Sulle effettive capacità di funzionamento dell'Agenzia sono state espresse non poche perplessità, soprattutto per quanto riguarda il coordinamento delle operazioni nella parte centrale del Mediterraneo e il rispetto della Carta Europea dei diritti fondamentali, a cui è peraltro vincolata (Human Rights Watch, 2009 e 2011).

Nella seconda metà del decennio l'Ue appare interessata a rilanciare la politica globale. Numerosi documenti prodotti nel periodo ribadiscono che per gestire efficacemente i flussi migratori, sono necessarie forme autentiche di partenariato e di cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi. In questo contesto s'inseriscono sia l'istituzione, nel 2008, dell'"Unione per il Mediterraneo" (UpM), che include ai precedenti partner del Pem altri paesi mediterranei, in particolare quelli delle sponde occidentali della Penisola balcanica (Cespi, 2010), sia le diverse conferenze ministeriali euro-africane che, a partire dal processo di Rabat (2006), tentano di definire un programma di cooperazione per la gestione del fenomeno dell'immigrazione e per la promozione dello sviluppo nei Paesi d'origine dei flussi. Si pongono, quindi, le basi per la ricerca di un rapporto sinergico tra politiche migratorie e politiche di sviluppo, che superi la logica del "*Root causes approach*", tipica delle politiche europee degli anni '90, per approdare verso l'approccio "*Better Migration for More Development*" (Pastore, 2003).

Il potenziamento della cooperazione, peraltro, è assunto come impegno prioritario nel "Patto europeo sull'emigrazione e l'asilo" (2008). Anche in questo documento, dal quale ci si aspetterebbe contenuti concilianti, permangono inalterate le restrizioni amministrative all'ingresso nella "For-

tezza Europa”, al punto che alcuni autori parlano di schizofrenia dell’UE (Saquella e Volpicelli, 2012). La solidarietà è espressa verso quegli Stati esposti per la loro posizione geografica a un afflusso di immigranti: da qui l’urgenza di dotare Frontex dei mezzi per esercitare compiutamente la propria missione e per far fronte a situazioni di crisi. Agli Stati membri si chiede di ricorrere a disposizioni comuni per assicurare l’allontanamento degli stranieri in posizione irregolare (identificazione biometrica dei clandestini, voli comuni) e di concludere accordi di riammissione per semplificare il rimpatrio dei cittadini irregolari. Secondo alcuni osservatori è proprio l’attenzione posta sulla necessità di riammissione ad ostacolare la politica di cooperazione avviata nel contesto dell’UpM: i paesi che hanno firmato accordi con l’Ue sono soprattutto situati nei Balcani (oltre a Cina, Hong Kong e Sri Lanka), mentre i maggiori paesi di transito dell’immigrazione mediterranea come Algeria, Marocco e Turchia, mostrano forti resistenze, preferendo forme di cooperazione bilaterale (Cespi, 2010).

Al di là di questa difficoltà, gli impegni citati nel Patto sono stati accolti nel Programma di Stoccolma (2010-2014) e tradotti in azioni concrete in un apposito piano d’azione. L’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) dovrebbe inoltre facilitare il conseguimento degli obiettivi di Stoccolma, grazie a nuove e più incisive regole⁹ (Cafalà, 2011). Tuttavia, il fenomeno delle “primavere arabe” ha mostrato appieno la difficoltà di gestione dell’emergenza evidentemente determinate da lacune normative o da strumenti non del tutto efficaci. La situazione vissuta dall’Italia è eloquente vista l’impossibilità di applicare gli accordi di rimpatrio stipulati con la Tunisia e la Libia a causa della caduta dei governi: il diniego alla collaborazione da parte degli Stati membri e il rifiuto del Consiglio europeo di fronte alla richiesta italiana di poter concedere tutela immediata e temporanea, prevista dalla Direttiva 2001/55 CE in caso afflussi eccezionali, sono solo due esempi di forte debolezza delle politiche.

La stagione del cambiamento politico avviata nel 2010 nei paesi della sponda sud del Mediterraneo ha semmai contribuito a rafforzare le misure di controllo e sorveglianza della Fortezza Europa attraverso una gestione integrata delle frontiere e con l’ausilio di nuove tecnologie altamente sofisticate, quale, ad esempio, EUROSUR (European Border Surveillance System). Il sistema, che dovrebbe essere operativo entro il 2013, consente alle autorità degli Stati membri responsabili della sorveglianza (guardie di frontiera, guardia

costiera, polizia, dogane e marina militare) di scambiarsi reciprocamente e con Frontex informazioni operative, non solo per impedire l’attraversamento illegale delle frontiere ma anche per ridurre le perdite di vite umane in mare. L’impiego delle nuove tecnologie interessa, inoltre, il cosiddetto progetto “frontiere intelligenti” basato sulla creazione di un “*entry-exit system*” (EES) e sull’adozione di un Programma per Viaggiatori Registrati (RTP). Il primo strumento consiste nella registrazione in una banca dati elettronica della data, del luogo d’ingresso e della durata del soggiorno di breve durata autorizzato, in sostituzione dell’attuale sistema di apposizione di timbri sui passaporti. Tali dati resterebbero poi a disposizione delle autorità preposte al controllo di frontiera e dei servizi d’immigrazione per individuare coloro che alla scadenza del permesso di soggiorno restano in Unione europea irregolarmente. Il secondo consente ai cittadini di paesi terzi che per motivi di lavoro o di famiglia attraversano spesso le frontiere (stimate dalla Commissione europea in 4-5 milioni l’anno) di beneficiare di verifiche semplificate entrando nell’UE attraverso apposite porte automatiche.

3. Conclusioni

Nonostante il potenziamento dei controlli alle frontiere esterne e lo sviluppo di accordi di partenariato permane numerosa, negli Stati membri, la presenza di immigrati irregolari che giungono in Ue sotto spinte repulsive molto forti. L’istituzione dell’Agenzia Frontex e la gestione integrata del controllo delle frontiere esterne, basata su tecnologie innovative, hanno certamente garantito un buon livello di sicurezza. Si consideri che tra il 2006 e il 2010 Frontex ha, con funzioni di coordinamento, preso parte a diverse operazioni di pattugliamento congiunto tra Stati europei e non nell’Atlantico e nel Mediterraneo: ciò nell’intento sia di prevenire l’ingresso nel territorio degli Stati membri di migranti non autorizzati, sia di esternalizzare, i controlli e trasferire anche sui Paesi di transito parte delle responsabilità e degli oneri del contrasto all’immigrazione irregolare¹⁰.

Permangono, comunque, molte perplessità in ordine all’operato di Frontex, soprattutto dopo la denuncia sostenuta da alcune ONG che hanno ripetutamente posto all’attenzione comportamenti poco rispettosi nei confronti dei migranti intercettati. Allo stesso modo, l’utilizzo di tecnologie altamente innovative potrebbe rivelarsi insufficiente e lesivo dei diritti umani, soprattutto se si farà un



uso improprio dei dati biometrici. Sul fronte della cooperazione, anche gli accordi di partenariato non hanno prodotto risultati soddisfacenti per la disparità degli obiettivi e della “posta in gioco”.

Una riflessione conclusiva ci porta a pensare che le politiche europee sull’immigrazione trovino difficoltà nell’elaborare strategie equilibrate, globali e coerenti per combattere i flussi migratori clandestini, nel disporre di maggiori benefit per quelli “legali” e nel trovare giusti accordi di cooperazione con i Paesi Terzi. Pur in presenza del trattato di Lisbona, in cui ci si prefigge l’obiettivo comune di garantire parità di diritti tra cittadini comunitari e non, la politica migratoria europea continua a “normare” con modalità differenti l’immigrazione legale e illegale. Di certo maggiori sforzi sono stati fatti nel contrasto ai flussi clandestini, impegni che hanno portato a elaborare regole e norme più articolate e a introdurre sanzioni dissuasive nei confronti di privati e Stati che “favoriscono” l’illegalità. Difficoltà che si riscontrano anche nella complessità dei diversi “regolamenti” e nell’individuare puntualmente i luoghi delle frontiere dell’Unione. Per tali motivazioni si è cercato negli ultimi tempi di identificare un obiettivo comune quale quello dell’integrazione che ha permesso di sviluppare forme di cooperazione tra Stati molto più significative, designando la gestione anche ai Paesi terzi, nello specifico quelli del Mediterraneo. Ma capita, a volte, che questa collaborazione comunitaria veda il prevalere degli interessi di ogni singolo Stato e si fatichi ad adottare una vera e propria politica condivisa: debolezza, distanza geografica e contraddizione dell’Unione sono gli elementi che influiscono negativamente sulla sua autorevolezza nelle regioni interessate che, a causa anche di ondate migratorie incontrollabili, spesso interrompono la cooperazione per il controllo delle frontiere. Un cambio di rotta potrà realizzarsi solo se l’Unione Europea opererà attivamente come unico attore e si impegnerà a utilizzare molte e più risorse.

Bibliografia

- Cafalà L., «Stranieri tra politiche e diritti dopo Lisbona: la stagione degli ossimori?», *Lavoro e diritto*, 3, (2011), pp. 527-556.
- Ceriani P., Fernández C., Manavella A., Rodeiro L., Picco V., *Report on the situation on the Euro-Mediterranean borders*, University of Barcelona - OSPDH, work package 9, 2009.
- Cespi, *Flussi migratori*, Osservatorio di Politica Internazionale, 1, (2010).
- Cespi, *Flussi migratori*, Osservatorio di Politica Internazionale, 7-8, 2011.
- Chetail V., «Le Code communautaire relatif au franchissement

- des frontières: une nouvelle étape dans la consolidation de l’acquis schengen», *Europe*, 8-9 (2006), pp. 4-7.
- Bigo D., Guild E., «De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale?», *Cultures & Conflits*, 45, (2002), pp. 5-18.
- Draetta U., Parisi N., *Elementi di diritto dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.
- Duez D., *L’Union européenne et l’immigration clandestine: de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2008.
- Elsen C., «Le Conseil européen de Thessalonique. Un nouveau pas vers une politique commune en matière d’asile, d’immigration et de contrôle aux frontières», *RMUE*, (2003), pp. 516-518.
- Gestri M., «Immigrazione e asilo nel diritto dell’Unione europea», in Gasparini Casari V. (a cura di), *Il diritto dell’immigrazione. Profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale. IV Quaderno de Il diritto dell’economia*, Modena, Mucchi editore, 2010, pp. 45-92.
- Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati*, New York, Human Rights Watch 2009.
- Human Rights Watch, *The EU’s dirty hands: Frontex involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees*, New York, Human Rights Watch 2011.
- Jandl M., «The Estimation of Illegal Migration in Europe», *Studi Emigrazione/Migration Studies*, 153, (2004), pp. 141-155.
- Klep S., «A Contested Asylum: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea», *European Journal of Migration and Law*, 12, (2010), pp. 1-21.
- Kovacheva V., Vogel D., *The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates*, Hamburg Institute of International Economics, Database on Irregular Migration, Working Paper n. 6, 2009.
- Licastro G., «Il Codice frontiere Schengen», *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3, (2006), p. 587-591.
- Lutterbeck D., «Policing Migration in the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, 1, (2006), pp. 59-82.
- Melotti U., *Multiculturalismo, culture politiche e comunitarizzazione delle politiche d’immigrazione*, Jean Monnet European Centre, n. 1, Università degli Studi di Trento, 2003, <www.poloJean-Monet.unitn>.
- Pastore F., «More Development for Less Migration? or “Better migration for more Development?” Shifting Priorities in the European Debate, Roma, Cespi, 2003.
- Saquella S., Volpicelli S., «Migrazioni e Sviluppo: una relazione da riconsiderare», in Saquella S., Volpicelli S. (a cura di), *Migrazione e Sviluppo: una nuova relazione?*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012, pp. 31-59.
- Tapinos G., «Clandestine Immigration: Economic and Political Issues», in Oecd-Sopemi, *Trends in International Migration*, Parigi, OECD Publ., 1999, pp. 229-251.

Note

¹ I paragrafi 1 e 3 sono di C. Donato. C. Madau è autrice del paragrafo 2.

² Quando si parla di immigrazione illegale l’attenzione deve essere posta sulle diverse categorie (Tapinos, 1999) assimilabili a questa definizione; non a caso infatti all’irregolarità può seguire una situazione di regolarità e la stessa clandestinità può trasformarsi in un successivo stato di legalità. Da qui l’oggettiva difficoltà di quantificare il numero di immigrati illegali se non attraverso stime che, per quanto diverse nella loro metodologia e qualità (Jandl, 2004), si propongono spesso con un valore minimo ed uno massimo.



³ Regolamento CE 2007/2004 e successive modifiche (2007 e 2011).

⁴ Regolamento n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta, peraltro, del primo atto legislativo relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che il Parlamento Europeo ha potuto adottare, insieme al Consiglio, in forza della procedura di codecisione. Per un commento si vedano Chetail (2006) e Licastro (2006).

⁵ Si prevede comunque che, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro possa ripristinare i controlli per un periodo limitato, dando notizia agli altri Paesi dell'UE.

⁶ È stato, comunque, previsto un periodo di transizione (cinque anni), durante il quale la materia è rimasta assoggettata ad un insieme di regole speciali e di deroghe: il voto all'unanimità per l'adozione delle delibere del Consiglio, la sola consultazione del Parlamento e il permanere di un potere di iniziativa degli Stati membri, accanto al potere di proposta della Commissione (Gestri, 2010).

⁷ Si vedano le conclusioni del Consiglio di Laeken (dicembre 2001), il Piano globale di lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani (2002), il Programma d'azione in materia di rimpatrio e il Piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri (2002).

⁸ Le sanzioni possono comportare l'estradizione, oltre che l'eventuale confisca del mezzo di trasporto utilizzato per commettere il reato, il divieto di esercitare direttamente o per interposta persona l'attività professionale esercitata in occasione della commissione del reato e l'espulsione. Nei casi in cui il reato sia commesso con un'organizzazione criminale e abbia messo in pericolo la vita delle persone che ne sono vittime, è prevista la reclusione per un periodo massimo non inferiore a otto anni.

⁹ Si richiamano brevemente alcune novità: l'estensione della procedura di codecisione, la prevista adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il riconoscimento alla Carta dei diritti fondamentali (proclamata a Nizza nel 2000) dello stesso valore giuridico dei Trattati, l'incremento delle competenze della Corte di Giustizia (Gestri, 2010). La procedura di codecisione oltre ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo, comporta anche il graduale passaggio al voto a maggioranza qualificata, da applicare a partire dal 1° novembre 2014. L'attuale sistema di voto (unanimità) potrà comunque essere esteso fino al marzo 2017 qualora ne faccia richiesta un membro del Consiglio.

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti si vedano Lutterbeck (2006), Ceriani, Fernández, Manavella, Rodeiro e Picco (2009) e Klepp (2010).

