

**Politiche d'immigrazione e d'asilo**  
**nell'Unione europea**

# INDICE

Immigrazione e asilo: introduzione .....	3
Integrazione.....	5
Asilo .....	8
Link utili .....	11

## Immigrazione e asilo: introduzione

Le politiche d'immigrazione e asilo a livello europeo appartengono all'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, istituito col Trattato di Amsterdam nel 1997. Queste materie non sono esclusivamente gestite dall'Unione Europea: si tratta infatti di competenze condivise con gli Stati membri, poiché i temi che affrontano sono molto sensibili a livello nazionale.

L'obiettivo generale di queste due politiche è dotare l'Unione Europea di regole e procedure comuni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo e degli immigrati in situazione di legalità e nella lotta contro l'immigrazione illegale.

Gli obiettivi specifici sono :

- la definizione di un regime europeo comune in materia di asilo;
- una nuova gestione della migrazione legale e un rinnovato impegno alla lotta al lavoro illegale;
- l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi negli Stati membri;
- un partenariato fattivo con i Paesi Terzi di origine e di transito dei flussi migratori;
- una efficace politica diretta al rimpatrio e alla riammissione dei cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di permanenza o soggiorno in uno Stato membro;
- una gestione politica comune dei flussi migratori, un determinato e deciso contrasto all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani;
- la gestione e il controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea attraverso una politica di coordinamento e una cooperazione operativa, effettiva ed efficace degli Stati membri;
- una politica comune in materia di visti.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, permette di rafforzare le azioni comuni in materia di immigrazione e di asilo a livello europeo e afferma che uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione Europea è quello di garantire ai suoi cittadini uno spazio di Libertà, Giustizia e Sicurezza.

Per la prima volta, il Trattato fornisce, inoltre, una base legale esplicita per favorire lo sviluppo proattivo della cooperazione europea in materia di integrazione, all'art. 79 par. 4 TFUE, che così recita: *"Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a 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"*.

A conclusione del Programma di Tempere e, successivamente, del Programma dell'Aia, il Consiglio europeo, riunitosi a Bruxelles il 10 e 11 dicembre 2009, ha adottato il nuovo Programma pluriennale per lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia per il periodo 2010 -

2014. Il Programma di Stoccolma - "Uno spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia al servizio dei cittadini" (COM(2009)262), è incentrato sulle seguenti priorità politiche :

- **Promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali**, attraverso il reale godimento delle libertà sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oltre che attraverso la tutela della sfera privata del cittadino;
- **Sostenere un'Europa dei diritti e della giustizia**, a tal fine occorre istituire i meccanismi che agevolano l'accesso alla giustizia, l'eliminazione degli ostacoli al riconoscimento delle decisioni giuridiche in altri Stati membri e il miglioramento della formazione dei professionisti del settore;
- **Favorire la sicurezza a livello europeo**, contro il terrorismo, la criminalità organizzata e altre minacce globali;
- **Consentire l'accesso in Europa nel contesto della globalizzazione**, attraverso le politiche di gestione integrata delle frontiere e le politiche in materia di visti;
- **Promuovere un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo**, attraverso la creazione di un sistema comune d'asilo nel 2012, il controllo e il contrasto dell'immigrazione clandestina;
- **Sostenere il ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato**, attraverso l'integrazione della dimensione esterna della politica dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'ambito delle politiche generali dell'Unione europea.

Le misure messe in campo dall'Unione Europea in ambito di immigrazione legale riguardano le condizioni di ingresso e di soggiorno di alcune categorie di cittadini di paesi terzi così come le condizioni per l'esercizio di taluni diritti:

- i **lavoratori altamente qualificati**, soggetti alla Direttiva 2009/50/EC "Blue Card";
- gli **studenti**, soggetti alla Direttiva 2004/114/EC, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato;
- i **ricercatori**, soggetti alla Direttiva 2005/71/EC, relativa a una procedura specificatamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica;
- i **ricongiungimenti familiari**, attraverso la Direttiva 2003/86/CE, che stabilisce norme comuni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri;
- la Direttiva 2003/109/EC riguardante lo status dei cittadini di Paesi terzi che godono di un **permesso di soggiorno di lungo periodo**.

Attualmente, sono in fase di negoziato le proposte della Commissione europea relative all'istituzione di una procedura comune per l'ingresso ed il soggiorno dei **lavoratori stagionali** e per il **trasferimento all'interno delle aziende** di cittadini di paesi terzi. La Commissione europea ha proposto inoltre di stabilire una procedura unica di domanda per il rilascio di un **permesso unico** che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro, al fine di semplificare le vigenti procedure.

# Integrazione

## ***Evoluzione politica***

L'integrazione dei migranti nelle società europee rappresenta un tema importante per molte politiche europee. E' diventato essenziale per gli immigrati e i cittadini europei beneficiare della prosperità che solo un'immigrazione ben gestita può portare.

L'integrazione effettiva e responsabile dei migranti nel mercato del lavoro è imperativa per raggiungere gli obiettivi della nuova strategia Europa 2020: l'occupazione è quindi una parte chiave del processo di integrazione. L'integrazione sociale e l'accesso effettivo alla protezione sociale giocano un ruolo importante nell'integrazione degli immigrati.

La Commissione mira quindi a stimolare e supportare gli sforzi degli Stati membri in ambito di occupazione, affari sociali e pari opportunità, e tenta di rispondere al bisogno di coordinamento delle politiche regionali.

Per raggiungere questo scopo, gli Stati membri hanno adottato nel 2004 dei "Principi di base comuni". La Commissione ha lavorato anche per dotare l'Unione Europea di una prima agenda comune per l'integrazione (2005) e per rafforzare le azioni dell'UE contro le discriminazioni di ogni tipo.

Nel luglio 2011, la Commissione europea ha proposto una nuova Agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, in risposta ad una precisa richiesta del Programma di Stoccolma, in cui si invitava la Commissione a rafforzare il coordinamento e migliorare gli strumenti e le strutture per lo scambio di conoscenze in materia di integrazione. L'Agenda europea per l'integrazione intende, dunque, contribuire ad accrescere i benefici economici, sociali e culturali della migrazione in Europa.

Per rafforzare il coordinamento e lo scambio di conoscenze, la Commissione sta mettendo a punto un insieme flessibile di strumenti europei, costituito da moduli d'integrazione per sostenere le politiche e le prassi esistenti negli Stati membri in base alle esperienze di ciò che funziona o non funziona per favorire l'integrazione, ad esempio organizzare corsi introduttivi e di lingua, garantire un impegno solido da parte della società di accoglienza e promuovere la partecipazione degli immigrati. Questi moduli possono essere adattati alle esigenze degli Stati membri, delle regioni e delle città. Inoltre sono stati individuati indicatori europei comuni per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle politiche di integrazione.

Ecco alcuni elementi chiave per capire l'evoluzione della politica :

- 2007 : **Conferenza di Postdam** sul tema dell'integrazione dei migranti.
- 2008 : la Presidenza Francese di turno dell'UE fa dell'immigrazione e quindi dell'integrazione un tema prioritario del suo programma. In questo ambito, è stata organizzata una **Conferenza ministeriale sull'integrazione a Vichy** (Francia) il 3 / 4 novembre 2008, che ha permesso di analizzare tutte le attività più importanti per rafforzare le politiche d'integrazione.
- Giugno 2008: pubblicazione della Comunicazione della Commissione: **"Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti"**.

Tale documento riconosce che un'immigrazione ben gestita apporta prosperità all'UE. Richiama ad un impegno chiaro della società d'accoglienza e degli immigranti al fine di godere dei benefici apportati dall'immigrazione.

Ha anche appoggiato il fatto che il mainstreaming (integrazione orizzontale della problematica dell'integrazione nelle politiche dell'Unione europea) deve essere rafforzato.

- Ottobre 2008: approvazione del **Patto europeo sull'immigrazione** dal Consiglio dell'UE sotto la Presidenza Francese di turno dell'UE. In questo documento, i responsabili hanno cercato di equilibrare la volontà di rafforzare il controllo dei flussi migratori provenienti dai Paesi in fase di sviluppo e il rafforzamento dell'integrazione dei migranti nelle diverse società europee.

Il Patto insiste sul fatto che gli immigrati devono godere degli stessi diritti dei cittadini europei, ma anche degli stessi obblighi. Le misure per l'apprendimento di una lingua nel paese d'accoglienza e per garantire l'accesso al mercato del lavoro devono essere rafforzate, assieme ai programmi civici sulla storia del paese, le sue istituzioni e i valori comuni dell'Unione europea.

- Novembre 2008: Conferenza ministeriale di Vichy. Durante questa conferenza, la Presidenza France dell'UE ha dato un focus particolare a tre temi: l'apprendimento della lingua nel paese d'accoglienza, l'accesso al mercato del lavoro e la promozione della diversità nelle imprese.

Ecco gli impegni più importanti che i dirigenti hanno preso durante questa conferenza:

- Informare i migranti appena arrivati sui valori dell'Unione europea e degli Stati membri;
- Far conoscere il sito web della Commissione europea sull'integrazione;
- Sostenere le tappe principali del percorso d'integrazione degli immigrati accolti;
- Promuovere e valorizzare il ruolo delle associazioni;
- Sviluppare gli strumenti che facilitano l'accesso al mercato del lavoro;
- Sviluppare dei per sensibilizzare alla diversità nel mondo del lavoro e lottare contro le discriminazioni;
- Rafforzare i dispositivi d'informazione, di prevenzione e di repressione degli atti di discriminazione e di violenza che le donne immigrate si trovano ad affrontare.

- Aprile 2010: nell'ultima **Conferenza ministeriale sull'integrazione di Saragozza**, che si è tenuta sotto la Presidenza Spagnola dell'Unione europea, si sono sottolineati i progressi fatti per promuovere e migliorare le strategie in materia di integrazione. Si è discusso, altresì, della necessità di promuovere l'inclusione degli immigrati nella società civile, favorendo la percezione positiva degli immigranti e le iniziative di formazione e promozione dell'occupazione.
- Nell'ambito del nuovo quadro giuridico e politico delineato dal Trattato di Lisbona e dal Programma di Stoccolma, sarà possibile elaborare strategie europee e nazionali più efficaci anche in ambito di integrazione. La Commissione europea e degli Stati membri hanno espresso, altresì, la volontà di sviluppare nuovi strumenti

utili alla formulazione e alla definizione di programmi di integrazione a livello europeo. I cosiddetti “moduli europei d’integrazione”, infatti, intendono costituire e stabilire dei riferimenti, adattabili ai diversi contesti territoriali europei, oltre a sostenere e facilitare la formulazione di strategie di integrazione, utili ai decisori politici. Inoltre, essi possono essere utilizzati per migliorare le strategie di integrazione negli Stati membri, a livello nazionale e locale;

### **Ultimi risultati**

- 2011: Adozione della nuova “**Agenda europea per l’integrazione**”.
- 2010: Pubblicazione della **terza edizione del Manuale Europeo sull’integrazione**. Si tratta di una rassegna di buone pratiche ed insegnamenti tratti dall’esperienza acquisita dai attori politici e operatori del settore in tutta Europa, inerenti i vari aspetti dell’integrazione.
- 2009: Creazione del **Forum Europeo sull’Integrazione**, piattaforma per il dialogo sull’integrazione, permette ai rappresentanti delle organizzazioni della società civile di esprimersi sulle questioni rilevanti, in particolare rispetto all’agenda UE per l’integrazione e consente al tempo stesso alle istituzioni europee di svolgere un ruolo proattivo nel settore.
- 2009: Avvio di un **sito Web europeo sull’integrazione** ([www.integration.eu](http://www.integration.eu)). Il sito serve a promuovere le politiche e le prassi in materia di integrazione permettendo la condivisione delle strategie riuscite e sostenendo la cooperazione fra le parti interessate e le organizzazioni della società civile dell’UE. E’ aperto a tutti e consente ai visitatori di mettere in comune le buone prassi, di scoprire possibilità di finanziamenti e di cercare partner per i loro progetti, di essere costantemente aggiornati sugli sviluppi più recenti a livello UE, nazionale e locale e di essere in contatto con i membri della comunità UE che si occupa di integrazione.

### **Programmi di co-finanziamento**

Lo strumento finanziario per sostenere azioni comunitarie e nazionali sul tema dell’integrazione è il Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini dei paesi-terzi, per il periodo 2007-2013. Il Fondo Sociale Europeo rappresenta un’altra possibile risorsa finanziaria. Infatti, per il periodo 2007-2013 ha tra le sue priorità quelle di prevenire le discriminazioni dei migranti sul mercato del lavoro.

# Asilo

## ***Evoluzione politica***

Gli obiettivi principali e i grandi principi della politica d'asilo sono stati definiti nel Consiglio Europeo di **Tampere** (Finlandia) nel **1999**. I Capi di Stato e di Governo hanno deciso in quell'occasione di avviare un processo politico\giuridico verso una politica d'asilo comune e di stabilire un Sistema d'asilo comune.

Il programma dell'**Aia** del **2004**, seguito dal Programma di **Stoccolma**, adottato nel dicembre **2009**, rafforzano questa strategia al fine di sviluppare un Sistema Comune d'Asilo e di andare gradualmente verso la creazione di una procedura d'asilo comune, non ancora realizzata.

L'Unione ha pertanto operato, fino ad ora, per porre le fondamenta di un sistema comune d'asilo sul quale costruire in futuro altre strutture per salvaguardare l'Unione europea come spazio d'asilo unico.

Ecco gli strumenti legali messi in campo nell'ambito di questa strategia :

- **Regolamento Dublino II** n° 343/2003/CE, del 18 febbraio 2003. Con questo regolamento, gli Stati membri sono tenuti a determinare sulla base di criteri oggettivi di vario livello, lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata sul suo territorio.

Il principio sul quale funziona il regolamento è questo: un unico Stato membro è competente per l'esame di una domanda d'asilo; tuttavia, qualsiasi Stato membro può decidere di esaminare una domanda d'asilo anche se tale esame non gli compete in base ai criteri del presente regolamento.

- **Direttiva sulle “norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri”**, n° 2003/9/CE, del 27 gennaio 2003. Questa direttiva intende definire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, al fine di assicurare livelli di vita dignitosi.

- **Direttiva sulle “ norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”**, n° 2004/83/CE del 29 aprile 2004. Stabilisce le condizioni che i cittadini dei paesi terzi e gli apolidi devono soddisfare affinché sia attribuita loro la qualifica di rifugiato o di persona che, per diverse ragioni, necessita di protezione internazionale, e il contenuto della protezione accordata.

- **Direttiva “recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”**, n° 2005/85/CE del 1 dicembre 2005. Questa direttiva intende fissare norme minime essenziali per l'efficacia delle procedure di concessione e di revoca dello status di rifugiato, ridurre le disparità tra

le procedure nazionali d'esame e assicurare la qualità delle decisioni prese negli Stati membri.

Nel 2008, la Commissione ha deciso di procedere ad una profonda revisione dell' "acquis" sull'asilo per migliorarne il contenuto, e rafforzare la cooperazione pratica tra gli Stati membri.

Per raggiungere quest'obiettivo, la Commissione ha pubblicato una comunicazione per un "Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea."

Questo piano rappresenta una roadmap per i prossimi anni, e costituisce la seconda fase del sistema europeo d'asilo (la prima essendo la messa in campo degli strumenti giuridici sopra indicati).

Esso fissa gli obiettivi del Sistema europeo Comune di Asilo:

- garantire l'accesso alla protezione a chi ne ha bisogno ;
- stabilire una procedura comune ;
- stabilire status uniformi per l'asilo e la protezione sussidiaria ;
- tenere conto della dimensione di genere e dei gruppi vulnerabili ;
- intensificare la cooperazione pratica ;
- determinare la responsabilità e favorire la solidarietà ;
- assicurare la coerenza con le altre politiche.

Propone di modificare gli strumenti legislativi della prima fase, al fine di meglio raggiungere questi obiettivi.

La Commissione descrive anche i principi che intende seguire nei prossimi anni:

- il rispetto della tradizione di aiuto umanitario e protezione dell'Unione e dei diritti fondamentali;
- le condizioni di parità;
- l'efficacia del sistema di asilo;
- la solidarietà all'interno e all'esterno dell'Unione Europea.

### ***Ultimi risultati***

- 2012: Adozione del **Sistema europeo d'asilo comune** (previsto)
- 2011: Creazione di un **Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**, nell'ambito del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. L'ufficio, che avrà sede a Malta, coordinerà e rafforzerà la cooperazione tra gli Stati membri in materia d'asilo al fine di una maggiore armonizzazione delle diverse prassi nazionali. Farà anche convergere le norme in materia d'asilo vigenti nell'UE. Questo ufficio dovrebbe avere la forma di un'agenzia di regolazione, quale forma più efficace di supporto per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi. Sarà un centro europeo indipendente, specializzato in materia d'asilo, che aiuterà gli Stati membri a conoscere i rispettivi sistemi e pratiche, a sviluppare relazioni di lavoro più strette fra i servizi responsabili delle questioni d'asilo a livello operativo, a rafforzare la fiducia nei rispettivi sistemi e a rendere le prassi più coerenti.
-

### ***Programmi di co-finanziamento***

Il **Fondo Europeo per i rifugiati** è anche stato messo in campo: mira a riunire in un unico strumento le azioni in materia di integrazione e quelle relative all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli sfollati anche in caso di afflusso massiccio. Il fondo per il periodo 2008-2013 è stato approvato nel 2007.

## Link utili:

### **Commissione europea:**

[DG Affari Interni](#)

[DG Giustizia](#)

[DG Occupazione, affari sociali e inclusione](#)

### **Parlamento europeo:**

[Commissione parlamentare Libertà civili, giustizia e affari interni](#)

### **Regione Emilia-Romagna:**

[Portale Emilia-Romagna Sociale](#)