

## UNIONE EUROPEA E IMMIGRAZIONE.

### GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA DI STOCOLMA PER IL PERIODO 2010-2014

Milena Pini

Avvocato del Foro di Milano, direttore della Rivista AIAF,  
presidente del Centro Studi Family Law in Europe

*Sin dai suoi primi passi l'integrazione europea si è fortemente ancorata a principi di libertà fondati sui diritti dell'uomo, sulle istituzioni democratiche e sullo stato di diritto.*

*Questi valori continuano ad essere la pietra su cui si fonda l'allargamento dell'Unione e lo sviluppo della sua politica legislativa.*

*Il trattato di Lisbona, che dopo il recente deposito a Roma degli strumenti di ratifica della Repubblica Ceca entra in vigore il 1° dicembre 2009, sancisce come valori fondamentali dell'UE la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, valori comuni a tutti gli Stati membri, che ogni Paese europeo membro dell'Unione è tenuto a rispettare.*

*Promuovere questi valori, insieme alla pace e al benessere dei suoi popoli, figura tra i principali obiettivi dell'Unione. A questi obiettivi generali se ne affiancano altri: promuovere la giustizia e la protezione sociale, combattere l'emarginazione e le discriminazioni.*

*Il trattato di Lisbona garantisce inoltre l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, un insieme di diritti civili, politici, economici e sociali di cui l'UE si dota e che diventano giuridicamente vincolanti non solo per l'Unione e le sue istituzioni, ma anche per gli Stati membri nell'ambito dell'applicazione del diritto dell'UE.*

*La Carta elenca tutti i diritti fondamentali raggruppandoli in sei grandi capitoli: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.*

*Introduce inoltre altri diritti che non figurano nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ad esempio in materia di protezione dei dati, bioetica e buona amministrazione, e riaff-*

*ferma misure importanti per eliminare qualsiasi forma di discriminazione fondata su sesso, razza e colore della pelle.*

*La Carta menziona poi i diritti sociali applicabili nell'ambito dell'impresa, vale a dire il diritto dei lavoratori di essere informati, di negoziare e di ricorrere ad azioni collettive per la tutela dei loro interessi, e dunque il diritto di sciopero.*

*Il rafforzamento istituzionale dell'Unione ha orientato, in materia di giustizia e affari interni, gli obiettivi del futuro "programma di Stoccolma" che per i prossimi cinque anni (2010-2014) pone come prioritarie le questioni di cittadinanza e libertà di circolazione per i residenti, accesso alla giustizia e sviluppo della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, sicurezza, asilo, immigrazione e integrazione.*

*Nella "Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio" del 10 giugno 2009 si sottolinea che il tema centrale del programma di Stoccolma sarà "costruire l'Europa dei cittadini" e le azioni future dell'Unione dovranno incentrarsi sulle seguenti priorità:*

#### 1. Promuovere i diritti dei cittadini: per un'Europa dei diritti

*Secondo la Commissione europea lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come spazio unico di tutela dei diritti fondamentali nel cui ambito costituisca un valore essenziale il rispetto della persona, della dignità umana e degli altri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali.*

*Ciò significa vivere insieme in uno spazio che rispetta la diversità e tutela i più vulnerabili,*

e quindi continuare a lottare contro le discriminazioni, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia.

Particolare attenzione devono avere i **diritti dei minori**, per salvaguardare il principio dell'interesse superiore del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, la non discriminazione e il rispetto delle sue opinioni, quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Programmi di intervento finalizzati ad una piena integrazione sociale dovranno riguardare i minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie nell'ambito della politica d'immigrazione (minori rom, minori non accompagnati, vittime della tratta), così da incentivarne l'inserimento nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro e lottando contro la violenza di cui possono essere vittima e l'eventuale discriminazione a loro danno.

Più in generale occorrerà fornire maggiore protezione, anche giuridica, ai più vulnerabili, alle donne vittime di violenze e alle persone in condizioni di incapacità o di limitazione di autonomia.

Sul piano dell'esercizio del diritto di libera circolazione, è necessario, secondo la Commissione, provvedere ad un'attuazione effettiva della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini, e istituire un sistema che permetta ai cittadini di disporre degli atti di stato civile in modo facile e gratuito, superando eventuali ostacoli linguistici e garantendo la valenza probatoria di questi documenti. L'Unione dovrà, con il tempo, adoperarsi per il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

## 2. Facilitare la vita dei cittadini: per un'Europa della giustizia

Dovranno essere istituiti meccanismi che agevolino l'accesso alla giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell'Unione e si dovrà intensificare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e tra gli operatori della giustizia.

I sistemi giudiziari dei 27 Stati membri devono poter funzionare insieme, in modo coerente ed efficace, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali, e a tal fine è necessario armonizza-

re le norme di conflitto di legge nelle diverse materie.

In materia civile occorre stabilire, a livello europeo, norme minime su determinati aspetti di procedura civile in linea con le esigenze del riconoscimento reciproco e per evitare la disparità tra le prassi vigenti in materia. Per le decisioni di diritto civile e commerciale, occorre pertanto abolire in generale l'exequatur ancora troppo spesso necessario per l'esecuzione di decisioni pronunciate in altri Stati membri.

Secondo la Commissione europea, occorre inoltre estendere il riconoscimento reciproco a materie non ancora ricomprese che rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali le successioni e i testamenti, i regimi patrimoniali tra coniugi e le conseguenze patrimoniali delle separazioni, la tutela delle persone adulte incapaci.

In termini generali, sarà opportuno raggruppare gli strumenti adottati in un codice della cooperazione giudiziaria in materia civile che ne faciliti l'applicazione, e garantire un'applicazione più concreta ed effettiva del diritto europeo da parte di tutti gli operatori giuridici, strutturando meglio le diverse reti professionali e potenziando una formazione europea di tutte le professioni legali.

## 3. Tutelare i cittadini: per un'Europa della sicurezza

Occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori la sicurezza nell'Unione e protegga la vita e l'incolumità dei cittadini europei. È necessario agire di concerto in tutta l'Unione, in materia di prevenzione e di lotta contro la criminalità e le organizzazioni criminali.

Questa strategia presuppone il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e maggiori controlli alle frontiere europee.

## 4. Promuovere una società più integrata per il cittadino: per un'Europa della solidarietà

Si dovrà consolidare e attuare una politica d'immigrazione e di asilo che garantisca la solidarietà tra gli Stati membri e il partenariato con i paesi terzi, una politica che offra uno status chiaro e comune agli immigrati legali.

*Secondo la Commissione è necessario stabilire un nesso più forte tra immigrazione ed esigenze del mercato del lavoro europeo e sviluppare politiche mirate di integrazione e istruzione, e nel contempo utilizzare con maggiore efficacia gli strumenti disponibili per combattere l'immigrazione clandestina.*

*Le proposte che la Commissione europea ha presentato in vista di elaborare una tale politica sono già state integrate per la maggior parte nella legislazione dell'UE. Il loro obiettivo principale è di arrivare a gestire il flusso migratorio grazie ad un intervento coordinato che tenga conto della situazione economica e demografica dell'UE.*

*Il Consiglio europeo tenutosi a Tampere (Finlandia) nell'ottobre 1999 ha stabilito i criteri che la politica sull'immigrazione dell'UE deve rispettare: gestire i flussi migratori in modo da trovare un giusto equilibrio tra ammissione per motivi umanitari ed economici; assicurare un trattamento di equità ai cittadini extra comunitari per accordare loro, ogni volta che sia possibile, diritti e doveri propri dei cittadini dello Stato membro nel quale vivono; sviluppare la cooperazione con i loro paesi d'origine.*

*La Commissione europea negli anni successivi ha raccomandato un intervento comune degli Stati membri in materia di gestione dell'immigrazione legale, finalizzato anche a sviluppare delle specifiche politiche di integrazione, fondate sull'uguaglianza di trattamento dei cittadini extra comunitari con soggiorno regolare nell'Unione, sulla prevenzione dell'esclusione sociale, del razzismo e della xenofobia.*

*Con il nuovo programma di Stoccolma l'Unione dovrà, nei prossimi cinque anni, promuovere una politica d'immigrazione dinamica ed equa. Secondo la Commissione europea l'UE dovrà definire un quadro comune che istituisca un regime flessibile di ammissione degli immigrati, che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale.*

*Perché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti, l'UE dovrà dotarsi di un codice dell'immigrazione, di norme comuni per gestire in modo efficace il ricongiungimento familiare e sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di integrazione tramite un meccanismo di coordinamento comune.*

*D'altro lato l'UE dovrà, secondo la Commissione, contrastare il lavoro illegale e attuare una politica di allontanamento e di rimpatrio efficace, avvalendosi in pieno degli strumenti esistenti; dovrà promuovere il rimpatrio volontario e prestare particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati; dovrà diventare un autentico spazio comune e solidale di protezione, con una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.*

*Questi obiettivi, sui quali si svilupperà l'azione dell'Unione nei prossimi cinque anni, devono essere motivo di riflessione per noi, al fine di valutare alcune scelte dell'attuale politica governativa italiana in materia di diritti civili, che riguardano sia la regolamentazione dei diritti dei cittadini italiani, che degli immigrati, regolari e clandestini, e l'entità delle ripercussioni di queste scelte, che spesso si discostano dagli orientamenti dell'Unione europea.*

