

L'Unione europea verso una politica comune di immigrazione

di Loredana Teodorescu

Centro di eccellenza Altiero Spinelli (CeAS)
Università degli studi Roma Tre

La politica di immigrazione dell'Unione europea: dal Trattato di Roma al Trattato di Amsterdam

L'incremento dei flussi migratori verso i paesi dell'Unione europea ha posto l'immigrazione in una posizione prioritaria nell'agenda europea rappresentando una grande sfida per gli Stati membri, che devono gestire il fenomeno migratorio in maniera efficace, rafforzando il controllo delle frontiere e combattendo l'immigrazione clandestina, riconoscendo allo stesso tempo l'importante ruolo che un'immigrazione controllata svolge per lo sviluppo economico e demografico dell'Unione.

Se questioni come la sicurezza esterna, l'ammissione e il trattamento di stranieri provenienti da paesi terzi erano considerate tradizionalmente come politiche intrinsecamente nazionali, recentemente si è cominciato a parlare di una politica comune dell'immigrazione. Inoltre, la cosiddetta politica di immigrazione zero, che presuppone una chiusura dello Stato nei confronti del fenomeno migratorio, oggi non è più considerata sostenibile e si è passati a parlare piuttosto della necessità di un'ammissione regolata e controllata dei flussi migratori.

Nel Trattato della Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 14 gennaio 1958, nessuna disposizione attribuiva alle istituzioni europee competenze in materia di immigrazione. La disciplina della materia veniva pertanto lasciata alla discrezionalità degli Stati membri, senza alcun quadro unitario di riferimento. Fino al Trattato di Amsterdam del 1997, nella Comunità europea le materie relative a visti, asilo e immigrazione erano lasciate alla sola cooperazione intergovernativa. La priorità di questi primi anni della Cee era infatti costituita dalla creazione di un mercato unico e la migrazione era principalmente intra-europea.

Con il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, il tema dell'immigrazione viene inserito nel cosiddetto terzo pilastro dell'Unione europea (relativo a "Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale") che prevede la cooperazione intergovernativa nei settori considerati "questioni di interesse comune". Il Trattato di Amsterdam rappresenta un primo punto di svolta importante: con l'introduzione del titolo IV TCE, denominato "visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la circolazione delle persone", esso sancisce la competenza comunitaria in materia di immigrazione e asilo al fine di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Le novità introdotte dal Trattato di Amsterdam sono state integrate successivamente dalle [conclusioni del Consiglio di Tampere del 15-16 ottobre 1999](#), che rappresentano uno dei passi fondamentali per lo sviluppo di una politica di migrazione europea. Nel documento finale del Consiglio di Tampere vengono presentati infatti i quattro capisaldi che dovrebbero essere alla base di tale sviluppo: partnership con i paesi di origine, un sistema comune di asilo, l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi e la gestione efficiente e coordinata dei flussi migratori. Si tratta del primo dei tre programmi pluriennali per il rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea adottati sino ad oggi, in cui vengono individuate delle priorità e un calendario per l'adozione del pacchetto di politiche e iniziative europee in materia.

Lo sviluppo della politica comunitaria di immigrazione in seguito alle Conclusioni di Tampere (1999-2004)

Nella prima fase quinquennale di sviluppo della politica di immigrazione, che va da maggio 1999 a maggio 2004, caratterizzata da un ruolo ancora preponderante degli Stati membri, sono state adottate prevalentemente misure rivolte alla gestione del fenomeno dell'immigrazione irregolare. Tra queste rientrano due misure specifiche volte a reprimere il favoreggiamento dell'immigrazione illegale: la [Direttiva del 28 novembre 2002](#) che definisce il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, secondo la quale ciascuno Stato membro deve prevedere delle sanzioni contro chiunque aiuti intenzionalmente un cittadino di uno Stato terzo ad entrare, transitare o soggiornare irregolarmente nel territorio; e la [Decisione quadro 2002/946](#) del 28 novembre 2002 relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale. Inoltre, con il Programma di Azione Rimpatri adottato nel 2002, il Consiglio sollecitava lo sviluppo della cooperazione nell'ambito delle politiche comuni di rimpatrio.

Sul versante dell'immigrazione regolare, le iniziative e le misure adottate dalle istituzioni europee competenti non sono state altrettanto numerose. Ciononostante, in questa prima fase, sono state adottati due provvedimenti di notevole importanza: la Direttiva sul diritto di ricongiungimento familiare e la Direttiva sulla concessione dello status di soggiornante di lungo periodo.

La [Direttiva del Consiglio 2003/86](#) relativa al diritto del ricongiungimento familiare per i cittadini di stati terzi è stata adottata nel settembre 2003 con l'intento di stabilire le condizioni per poter esercitare tale diritto: in particolare, i cittadini che possono invocare il diritto di farsi raggiungere dai propri familiari devono risiedere legalmente nel territorio di uno Stato membro, essere titolari di un permesso di soggiorno rilasciato da questo Stato per un periodo di validità di almeno un anno ed avere una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornarvi in modo stabile. L'ingresso e il soggiorno di un familiare possono d'altra parte essere rifiutati per ragioni di ordine pubblico, sicurezza

interna e salute pubblica, e gli Stati membri hanno la facoltà di richiedere ulteriori requisiti, quali il rispetto delle misure in materia di integrazione previste dalla normativa nazionale o il possesso di risorse stabili, regolari e sufficienti per mantenere se stessi e i propri familiari. L'atto, a cui non partecipano Regno Unito, Irlanda e Danimarca, è applicabile fatte salve le norme nazionali che eventualmente prevedano condizioni più favorevoli.

L'altro passo importante è stato fatto per quanto riguarda la disciplina della concessione dello status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che soggiornano da tempo e legalmente in un paese dell'Ue, oggetto della [Direttiva 2003/109](#). Attraverso questa direttiva, vengono concessi una serie di diritti a chi ha soggiornato legalmente ed ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro. Per ottenere lo status, il cittadino di un paese terzo deve comprovare di disporre per sé e la propria famiglia, se è a suo carico, di risorse stabili e sufficienti per provvedere alle proprie esigenze senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro e di un'assicurazione per malattia. Inoltre, gli Stati membri possono esigere che vengano soddisfatte delle condizioni supplementari, come una sufficiente conoscenza della lingua o un alloggio adeguato. Il diniego dello status non può essere però legato a ragioni economiche. La direttiva non riguarda l'Irlanda e il Regno Unito e la Danimarca.

Un'ulteriore importante misura legislativa adottata nel primo quinquennio è rappresentata dalla [Direttiva 2004/114](#) relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di stati terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato. Anche questa direttiva non si applica all'Irlanda, al Regno Unito e alla Danimarca e non si riferisce ai lavoratori, il cui status è disciplinato dalle norme di diritto interno. Il requisito principale per essere ammessi sul territorio di uno Stato membro è il possesso di risorse finanziarie sufficienti per il proprio sostentamento, a cui si aggiungono delle documentazioni comprovanti il motivo del soggiorno (a seconda dei casi, quindi, l'accettazione di un istituto di insegnamento, la partecipazione ad un programma di scambio di alunni, la convenzione di tirocinio firmata, la partecipazione ad un programma di volontariato). Anche in questo caso, gli Stati membri hanno la possibilità di

richiedere ulteriori requisiti, quali una conoscenza sufficiente della lingua del programma di studio e il pagamento preventivo delle spese di iscrizione previste dall'istituto di insegnamento. La durata massima dei permessi rilasciati è di un anno, prolungabili solo nei casi di studenti o volontari.

In generale, nonostante le difficoltà connesse alle procedure di voto all'unanimità, in questa prima fase sono stati compiuti dei passi significativi a livello europeo. Tuttavia, lo sviluppo di una compiuta ed efficiente disciplina comune in materia di immigrazione è stata ostacolata da una parte dalla reticenza degli Stati membri a cedere terreno al legislatore comunitario nell'ambito del controllo dei flussi migratori considerato ancora afferente al tradizionale principio di sovranità statale, e dall'altra dallo scarso livello di fiducia degli Stati membri, ciascuno portatore di interessi diversi. Inoltre, i grandi cambiamenti avvenuti nel corso del quinquennio in questione, a partire dagli attentati dell'11 settembre negli Usa e la lotta al terrorismo, hanno inciso sulle priorità e la definizione delle politiche europee.

Il Programma de L'Aia (2005-2010)

Alla fine della prima fase quinquennale di sviluppo delle politiche comunitarie di immigrazione, la Commissione ha redatto un nuovo Programma, cosiddetto [Programma de L'Aia](#), adottato nel corso del Vertice tenutosi a Bruxelles il 4 e 5 novembre 2004.

Il Programma individua i settori su cui focalizzare l'azione comunitaria, nel successivo quinquennio, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ribadendo la necessità di un approccio globale al fenomeno migratorio e di un'ulteriore armonizzazione della legislazione in materia. Le linee guida del Programma sono state specificate nel successivo Piano di Azione presentato dalla Commissione nel maggio 2005, che individua tra le priorità la gestione del fenomeno migratorio.

In questa seconda fase, la cooperazione con i paesi di origine o di transito dei flussi migratori ha acquisito un'importanza sempre maggiore, soprattutto in relazione alla lotta all'immigrazione irregolare. Con il Trattato di Amsterdam è stata estesa la competenza comunitaria nell'ambito della negoziazione

e conclusione degli accordi di riammissione, che disciplinano la riammissione nel territorio dello Stato richiesto di una persona in situazione di soggiorno irregolare nello Stato richiedente. Pertanto, nuovi accordi possono essere negoziati dalla Commissione sulla base di un mandato del Consiglio. Se precedentemente gli accordi di riammissione, fondamentali per poter attuare le operazioni di rimpatrio, venivano stipulati bilateralmente tra uno Stato membro dell'Ue e uno stato terzo, in seguito alla novità introdotta dal Trattato di Amsterdam sono stati raggiunti diversi accordi tra Commissione e paesi terzi. Ad oggi, i Paesi sono stati conclusi degli accordi di riammissione con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Repubblica di Moldova, Ucraina e Federazione Russa.

Parallelamente alla negoziazione degli accordi di riammissione, la Commissione ha presentato nel 2005 la Proposta di [Direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente](#), adottata il 16 dicembre 2008. La Direttiva si occupa in maniera specifica dei rimpatri, assicurando il rispetto del principio del rimpatrio volontario, che prevede un periodo di quattro settimane in cui il cittadino di un paese terzo nei cui confronti è stata emessa una decisione di rimpatrio o un provvedimento di allontanamento può organizzare in maniera autonoma il suo viaggio per lasciare il territorio dell'Ue. Qualora ci siano invece elementi oggettivi per ritenere che l'interessato possa tentare la fuga in quel periodo, e quando non sia sufficiente l'applicazione di altre misure dirette ad evitare quel rischio, oppure nel caso in cui il cittadino del paese terzo eviti o ostacoli la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento, gli Stati membri possono tenere il cittadino sotto custodia temporanea, per un periodo massimo di sei mesi. Le decisioni di rimpatrio possono essere corredate da un divieto di ingresso qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria o il cittadino non abbia ottemperato all'obbligo di rimpatrio; la durata del divieto non supera di norma i cinque anni, a meno che il cittadino non costituisca una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale. Alcune disposizioni della direttiva mirano a

proteggere, d'altra parte, i cittadini in questione, garantendo il rispetto dei diritti fondamentali, il diritto di ricorso, il diritto ad avere la traduzione scritta o orale dei principali elementi della decisione o del provvedimento.

Nel luglio 2006 la Commissione ha annunciato l'adozione di vari provvedimenti nella Comunicazione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina. Tra i punti, emerge la necessità di vietare l'impiego di cittadini di paesi terzi in posizione irregolare al fine di contrastare l'immigrazione illegale. Questo aspetto è stato ripreso e sviluppato nella successiva [Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009](#), che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La direttiva prevede sanzioni finanziarie e di altro tipo, ma anche sanzioni penali nei casi più gravi. Per agevolare le denunce, è previsto il rilascio di un permesso di soggiorno di durata limitata per coloro che decidono di cooperare nei procedimenti contro i datori di lavoro.

In seguito all'adozione del Programma dell'Aja, sono stati intrapresi nuovi importanti passi anche nella disciplina dell'immigrazione legale. Tra le prime misure adottate, rientra la [Direttiva del 12 ottobre 2005](#) relativa ad una procedura specificatamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, che mira a favorire la mobilità di ricercatori di paesi terzi che vogliono soggiornare in un paese dell'Ue per oltre tre mesi. Tra i requisiti richiesti, la stipula di una convenzione con un istituto di ricerca, nonché il possesso di risorse mensili sufficienti e un'assicurazione medica. Il permesso così ottenuto ha la validità di un anno e può essere rinnovato.

Alla fine del 2005, la Commissione ha presentato un Piano di Azione sull'immigrazione legale relativo al periodo 2006-2009, annunciando l'intenzione di presentare cinque proposte legislative riguardanti diverse categorie di cittadini di stati terzi. La prima proposta in questo senso è giunta ad ottobre 2007 ed è stata adottata dal Consiglio il 25 maggio 2009. Si tratta della [Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati](#) (cosiddetta

Carta Blu UE) . La direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi che chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per svolgere un lavoro per più di tre mesi, al fine di aumentare la capacità dell'Unione di attrarre immigrati professionalmente qualificati. A tale scopo, viene facilitata e semplificata la procedura di ammissione di tali categorie di cittadini, prevedendo un'armonizzazione delle condizioni del loro ingresso e soggiorno nell'Ue, e vengono concessi una serie di diritti, tra cui condizioni favorevoli per il ricongiungimento familiare.

Al fine di fissare un quadro normativo generale, comune a tutti i lavoratori legalmente ammessi nel mercato del lavoro, la Commissione ha inoltre presentato la Proposta di [Direttiva relativa ad una procedura per il rilascio di un permesso di soggiorno unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro](#), adottata il 13 dicembre 2011. La direttiva, allo scopo di facilitare i flussi d'immigrazione legale quando questi rispecchiano le necessità del mercato del lavoro comunitario, mira a snellire le procedure burocratiche per tutti i potenziali immigrati che chiedono di vivere e lavorare in uno Stato membro dell'Ue, consentendo loro di procurarsi un documento di lavoro ed il permesso di soggiorno attraverso una procedura unica. Inoltre, garantisce un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi analoghi a quelli dei cittadini dell'Ue, in particolare per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di retribuzione, istruzione, benefici fiscali, diritti sindacali e sicurezza sociale. La direttiva non si applica a Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda e ad alcune categorie, ossia residenti di lungo periodo, rifugiati, lavoratori distaccati, lavoratori stagionali o trasferiti all'interno della società.

Queste ultime due tipologie di lavoratori, sempre secondo quanto previsto dal piano sull'immigrazione legale, sono oggetto di direttive comunitarie specifiche, per cui è stata formulata una prima proposta a luglio 2010. Si tratta della [Proposta di direttiva sul lavoro stagionale che istituisce una procedura comune per l'ingresso e il soggiorno nell'Unione dei lavoratori stagionali che](#)

[sono cittadini di paesi terzi](#), e ne definisce i diritti, prevedendo nel contempo incentivi alla migrazione circolare per impedire che il soggiorno temporaneo diventi permanente; e la [Proposta di direttiva che agevola il trasferimento temporaneo del personale qualificato non Ue delle società multinazionali dalle sedi situate al di fuori del territorio dell'Unione verso succursali o filiali negli Stati membri](#).

Occorre infine menzionare i passi compiuti per facilitare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, di fondamentale importanza per coordinare le politiche in materia di immigrazione nazionali ed europee. A tal fine, con la Decisione 2008/381, è stata creata una Rete Europea delle Migrazioni, il cui obiettivo è fornire informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e comparative sulla migrazione alle istituzioni comunitarie e alle autorità e istituzioni della rete degli Stati membri nell'intento di sostenere l'iter decisionale dell'Unione europea.

Il Programma di Stoccolma (2010-2014)

Allo scadere del quinquennio del Programma de L'Aja, il Consiglio europeo ha adottato nel dicembre 2009, secondo una prassi fatta propria dal Trattato di Lisbona, un nuovo programma pluriennale per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Il cosiddetto [Programma di Stoccolma](#) traduce i nuovi impegni dell'Ue: accanto a terrorismo, sicurezza informatica e criminalità organizzata, l'immigrazione rappresenta uno dei temi principali. Nel nuovo documento, la Commissione invita i paesi europei ad adottare una strategia comune per una migliore gestione delle frontiere e per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, chiedendo anche che vengano adottate normative per garantire agli immigrati diritti uguali in tutta l'Unione europea e un monitoraggio più attento dei fenomeni migratori e dell'andamento del mercato del lavoro. Tra le priorità politiche dell'Unione rientra più in generale lo sviluppo di una politica europea migratoria articolata, attraverso la creazione di un sistema comune di asilo, una maggiore collaborazione non solo all'interno delle sue frontiere, ma anche con i paesi terzi nella gestione dei flussi migratori, e un sistema volontario per

distribuire meglio gli immigrati tra gli Stati europei, al fine di agevolare il compito ai paesi di confine.

Gli sconvolgimenti sociali e le rivolte che hanno interessato il Nord Africa dall'inizio del 2011 (la cosiddetta Primavera Araba) hanno portato con sé numerose incognite, prima fra tutte, la questione migratoria. Con l'incremento dei flussi di migranti provenienti soprattutto dalla Tunisia e, in misura minore, da altri paesi africani sulla sponda mediterranea dell'Unione europea, la questione delle politiche di immigrazione dell'Ue è tornata a farsi sentire.

Per rispondere alle sfide e alle opportunità derivanti dall'immigrazione, tenendo in debita considerazione anche gli avvenimenti in corso nell'area del Mediterraneo, la Commissione ha presentato il 4 maggio 2011 una [comunicazione](#) in cui vengono illustrate alcune proposte in materia. Tali proposte fanno riferimento a diversi aspetti legati al fenomeno della migrazione: controlli rafforzati alle frontiere, completamento del sistema europeo comune di asilo, scambio delle migliori prassi per garantire un'integrazione riuscita dei migranti, un approccio strategico per i rapporti con i paesi terzi in materia di migrazione. Inoltre, l'Unione europea ha adottato delle misure urgenti per affrontare le pressioni migratorie sugli Stati membri in prima linea, mobilitando fondi per gestire l'emergenza umanitaria generata dall'improvviso afflusso di rifugiati e sfollati nei paesi confinanti con la Libia. D'altra parte, FRONTEX ha avviato l'operazione congiunta EPN Hermes Extension 2011 per aiutare l'Italia a fronteggiare lo sbarco di migranti e rifugiati sulle sue sponde.

In seguito alla Comunicazione di maggio, la Commissione ha delineato un [pacchetto di misure per una gestione migliore dei flussi migratori dal Sud del Mediterraneo](#), proponendo di avviare dialoghi sulla migrazione, sulla mobilità e sulla sicurezza con i paesi dell'Africa settentrionale, che ricomprendano tutti gli aspetti connessi al fenomeno migratorio nelle relazioni future dell'Ue con la regione.

Su questa base, il 18 novembre la Commissione ha presentato un nuovo [approccio globale Ue in materia di migrazione e mobilità](#), che aggiorna ed integra quello precedente,

definito nel 2005 in una situazione demografica, economica e politica internazionale sicuramente diversa, soprattutto alla luce degli avvenimenti del 2011 in Nord Africa e delle migrazioni registratesi verso i paesi europei, in particolare Italia e Malta. La nuova strategia completa i tre pilastri tradizionali dell'originario approccio globale (basato su migrazione regolare, migrazione irregolare, migrazione e sviluppo), inserendo un quarto pilastro relativo alla protezione internazionale e alla dimensione esterna della politica in materia d'asilo. La nuova strategia pone inoltre un particolare accento sulla necessità di rafforzare il dialogo e la cooperazione operativa nel settore della migrazione e della mobilità con i Paesi terzi partner, approfondendo anche la proposta relativa a un partenariato e a una prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale, per avvalersi maggiormente dei reciproci vantaggi che la migrazione può apportare. A tal fine, viene proposta la creazione di partenariati per la mobilità con gli immediati vicini dell'Ue, e con Tunisia, Marocco ed Egitto in un primo tempo. Tali partenariati offrono un quadro concreto per il dialogo e la cooperazione fra l'Unione europea e i paesi terzi, e mirano a favorire e facilitare la migrazione regolare, contrastare quella irregolare attraverso delle misure efficaci e rafforzare i benefici della migrazione in termini di sviluppo. Per quanto riguarda gli altri paesi, la Commissione propone la creazione di agende comuni su migrazione e mobilità, che costituiscono un livello avanzato di cooperazione.

Il nuovo approccio intende inoltre incentrare maggiormente l'azione dell'Ue sui migranti, allo scopo di renderli più autonomi e di rafforzare i diritti umani di cui godono nei paesi di origine, di transito e di destinazione. In questa ottica, contestualmente alla nuova strategia, la Commissione ha inaugurato un [Portale europeo dell'immigrazione](#) che mira ad offrire informazioni pratiche ai cittadini stranieri interessati a recarsi nell'Unione europea e ai migranti già presenti nell'Unione che hanno intenzione di spostarsi da uno Stato membro a un altro.

Per quanto riguarda la creazione di un sistema comune di asilo, sono stati adottate due importanti misure: la [Direttiva che mira ad estendere lo status di lungo soggiornanti ai titolari di protezione internazionale](#) adottata a maggio del 2011, e la

creazione dell'Ufficio europeo di supporto per l'asilo. L'Ufficio, con sede alla Valletta, Malta, ha iniziato ad operare all'inizio del 2011. Istituito con il [Regolamento n. 439/2010](#) esso mira a contribuire a una migliore attuazione del sistema europeo comune di asilo, a rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo fra gli Stati membri e a fornire o coordinare il sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione particolare.

Nuove prospettive di sviluppo: il Trattato di Lisbona e la competenza dell'Unione europea in materia di immigrazione, asilo, visti e frontiere esterne

In seguito al fallimento del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, bocciato con i referendum svolti in Francia e Olanda nel maggio e giugno 2005, importanti cambiamenti in materia sono stati introdotti dal Trattato, cosiddetto di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) entrato in vigore il 1 dicembre 2009, dopo essere stato ratificato da tutti gli Stati membri. Esso comporta la scomparsa della struttura a tre pilastri creata con il Trattato di Maastricht, che aveva permesso di inserire la competenza in materia di visti, asilo e immigrazione nell'ambito di cooperazione Giustizia e Affari Interni, ovvero nel cosiddetto "terzo pilastro"; più in generale, esso rafforza le azioni comuni in materia di immigrazione e di asilo a livello europeo. La nuova competenza è collocata in particolare nel Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, intitolato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", ma viene confermata l'applicazione differenziata di queste politiche a Regno Unito, Irlanda e Danimarca, la cui posizione è regolata da appositi Protocolli allegati al Trattato (Protocollo n. 21 e Protocollo n. 22).

Secondo l'articolo 67, par.1, TFUE, "L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni"; l'articolo prosegue, al par. 2, attribuendo

all'Unione lo sviluppo di una politica comune in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo, fondata sulla solidarietà tra gli Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di Paesi terzi.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione di una tale politica comune, spetta al Consiglio europeo definire gli orientamenti strategici generali per la pianificazione legislativa ed operativa nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sulla base di una pianificazione quinquennale. Su questa linea sono stati adottati finora tre programmi quinquennali (Programma di Tampere 2000-2004; Programma dell'Aia 2005-2009; Programma di Stoccolma 2010-2014). Il potere di iniziativa è di esclusiva competenza della Commissione europea, mentre gli atti vengono adottati secondo una procedura legislativa ordinaria, vale a dire la co-decisione, caratterizzata dall'intervento del Parlamento europeo in qualità di co-decisore e dall'adozione delle delibere da parte del Consiglio a maggioranza qualificata. Come per le competenze di natura concorrente, l'Unione può adottare atti in base ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e gli Stati possono invece intervenire solo e nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la propria competenza o se l'Unione abbia deciso di cessare una competenza già avviata.

Ad ogni modo, le disposizioni del nuovo Titolo V del TFUE non ostano all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

Gli articoli 77-79 del TFUE illustrano in maniera più specifica la competenza dell'Unione relativamente ai diversi settori:

-Frontiere: l'Unione sviluppa una politica volta ad eliminare i controlli alle frontiere interne e a garantire i controlli delle frontiere esterne. I controlli delle frontiere esterne vengono effettuati attraverso lo sviluppo del concetto di sistema integrato di gestione delle frontiere esterne elaborato dalla Commissione europea e condiviso dal Consiglio, alla cui attuazione concorre l'Agenzia Frontex.

-Visti: la politica dei visti rientra nella politica comune sviluppata dall'Unione.

- Asilo: la politica di asilo viene espressamente qualificata come comune e per la prima volta l'asilo viene qualificato come asilo europeo.

- Immigrazione: il nuovo articolo 79 TFUE stabilisce che “l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”, determinando successivamente i settori nei quali il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare delle misure, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria di co-decisione e a voto di maggioranza. In particolare, l'Unione può adottare misure relativamente ai seguenti settori: condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri; immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

La competenza dell'Unione in materia di immigrazione è condivisa con gli Stati membri, i quali conservano il diritto di “determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo” (art. 79, punto 5, TFUE).

Un altro ambito nel quale gli Stati conservano un certo grado di autonomia riguarda le politiche di integrazione e l'Unione può adottare soltanto misure di incentivazione e di sostegno dell'azione degli Stati membri in materia.

Infine, per quanto riguarda le relazioni esterne dell'Unione in ambito di immigrazione, il TFUE attribuisce espressamente all'Unione la competenza a concludere accordi con i paesi terzi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfino le condizioni per

l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri. Tali accordi (non solo di riammissione, ma anche di facilitazione del visto) erano in realtà già stati conclusi dall'Unione in alcune circostanze, applicando il principio di parallelismo di competenza, mentre con il Trattato di Lisbona tale competenza viene formalmente attribuita anche all'Unione.

Se da circa venti anni gli Stati dell'Ue hanno compreso e riconosciuto l'esigenza di coordinare gli aspetti principali delle proprie politiche nazionali di immigrazione, con le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona è stato compiuto un importante passo in avanti che rende possibile lo sviluppo di una vera e propria politica europea in materia di immigrazione. Una politica che appare oggi sempre più necessaria per rispondere alle sfide comuni che tutti i Paesi membri devono affrontare.



Questa iniziativa è realizzata nell'ambito del progetto *Eu Goes to schools. Teaching how to become a conscious European citizen* co-finanziato dalla Commissione europea. Le informazioni contenute nel presente documento non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale dell'Unione europea.