

**LA POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA  
DI IMMIGRAZIONE**

**di**  
***LUIGI BOTTE***

## INDICE

### LA POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

|  |                |
|--|----------------|
| <b>INTRODUZIONE.....</b>   | <b>Pag.4</b>   |
| <b>CAPITOLO PRIMO:</b>   |                |
| <b>LA COMPETENZA COMUNITARIA IN TEMA DI IMMIGRAZIONE.....</b>                                  | <b>Pag. 8</b>  |
| 1.1 - LE ORIGINI DELLA COMPETENZA COMUNITARIA.....   | Pag. 9         |
| 1.1.1 - <i>L'IMMIGRAZIONE NEL TRATTATO CEE</i>   |                |
| 1.1.2 - <i>I PRIMI ATTI COMUNITARI IN MATERIA</i>  |                |
| 1.2 - L'ATTO UNICO EUROPEO, LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA E<br>GLI ACCORDI DI SCHENGEN..... | Pag. 17        |
| 1.2.1 - <i>L'ATTO UNICO EUROPEO E L'IMMIGRAZIONE</i>   |                |
| 1.2.2 - <i>LA CREAZIONE DEI GRUPPI DI COORDINAMENTO</i>  |                |
| 1.2.3 - <i>LA COOPERAZIONE DEGLI ACCORDI DI SCHENGEN</i>                                       |                |
| 1.3 - L'IMMIGRAZIONE NEL TRATTATO DI MAASTRICHT.....   | Pag. 25        |
| 1.3.1 - <i>IMMIGRAZIONE COME "QUESTIONE DI INTERESSE COMUNE" NEL<br/>TERZO PILASTRO TUE</i>    |                |
| 1.3.2 - <i>GLI ATTI ADOTTATI IN BASE ALLE NUOVE COMPETENZE DEL<br/>TRATTATO UE</i>             |                |
| 1.4 - LE INNOVAZIONI DAL TRATTATO DI AMSTERDAM A QUELLO DI<br>NIZZA.....                       | Pag. 41        |
| 1.4.1 - <i>L'IMMIGRAZIONE NEL NUOVO TITOLO IV DEL TCE</i>                                      |                |
| 1.4.2 - <i>LA RIFORMA DEL TITOLO VI DEL TUE</i>  |                |
| 1.4.3 - <i>IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA</i>   |                |
| 1.4.4 - <i>L'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'UNIONE<br/>EUROPEA</i>                  |                |
| 1.4.5 - <i>LE MODIFICHE DEL TRATTATO DI NIZZA E LA SITUAZIONE ATTUALE</i>                      |                |
| <b>CAPITOLO SECONDO:</b>   |                |
| <b>LA STRATEGIA COMUNITARIA SULL'IMMIGRAZIONE.....</b>   | <b>Pag. 56</b> |
| 2.1 - LO SPAZIO DI LIBERTA', SICUREZZA E GIUSTIZIA.....  | Pag. 57        |
| 2.2 - GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI.....   | Pag. 63        |
| 2.3 - DIRITTI E INTEGRAZIONE DEI CITTADINI DEI PAESI TERZI.....                                | Pag. 69        |
| 2.3.1 - <i>I DIRITTI NELL'UNIONE EUROPEA</i>   |                |
| 2.3.2 - <i>LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE</i>  |                |
| 2.4 - LA DIMENSIONE ESTERA DELLA POLITICA COMUNITARIA.....                                     | Pag. 82        |
| 2.4.1 - <i>RELAZIONI ESTERNE E ACCORDI DI RIAMMISSIONE</i>                                     |                |

2.4.2 - LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

**CAPITOLO TERZO:  
IL CONTENUTO DELLA POLITICA COMUNE.....Pag. 90**

3.1 - ASILO E PROTEZIONE TEMPORANEA.....Pag. 91

3.1.1 – *L’ASILO NEI TRATTATI COMUNITARI*

3.1.2 – *LE INIZIATIVE NORMATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI ASILO*

3.1.3 – *VERSO LA “SECONDA FASE” DEL REGIME COMUNE EUROPEO DI ASILO*

3.2 - INGRESSO, SOGGIORNO E CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DI PAESE TERZO .....Pag. 106

3.2.1- *FRONTIERE INTERNE, ESTERNE E I VISTI DI INGRESSO*

3.2.2 – *LA DISCIPLINA COMUNITARIA DELL’AMMISSIONE E DEL SOGGIORNO*

3.2.3 – *LA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DI STATI TERZI NEL TERRITORIO DELL’UNIONE*

3.3 - LA LOTTA ALL’IMMIGRAZIONE ILLEGALE.....Pag. 118

3.3.1 – *IL PROBLEMA DELL’IMMIGRAZIONE ILLEGALE*

3.3.2 – *I PRINCIPI E LA STRATEGIA DELL’AZIONE COMUNITARIA*

3.3.3 – *IL CONTENUTO DELL’AZIONE COMUNITARIA*

**CAPITOLO QUARTO:  
LE PROSPETTIVE COMUNITARIE IN TEMA DI IMMIGRAZIONE..Pag. 134**

4.1 - L’IMMIGRAZIONE NEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L’EUROPA.....Pag. 135

4.2 - PROSPETTIVE E TENDENZE.....Pag. 140

**CONCLUSIONI.....Pag. 148**

**BIBLIOGRAFIA.....Pag. 153**

## INTRODUZIONE

L'immigrazione occupa un posto sempre più importante nell'agenda politica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. Rappresenta oggi uno dei fenomeni più complessi e controversi che la nostra società si trova ad affrontare. Da un lato, ci sono le responsabilità di solidarietà che una società civile deve garantire alle persone indipendentemente dalla cittadinanza, dall'altra le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il bilanciamento di queste due componenti rappresenta la vera sfida che l'Unione europea è chiamata ad affrontare in modo coerente e determinato. Per questi motivi ho deciso di affrontare questo tema, concentrandomi sulle politiche comunitarie perché questi fenomeni che sfuggono al controllo nazionale, hanno bisogno di risposte sovranazionali e l'Unione europea, nonostante i suoi limiti, rappresenta l'unico livello istituzionale capace di dare risposte adeguate ad un fenomeno così complesso.

Nella mia ricerca ho analizzato questo tema così vasto, cercando di affrontare tutte le questioni salienti, pur nella necessità di sintesi. Ho suddiviso la ricerca in quattro capitoli rispettivamente relativi al lungo iter prima dell'affermazione di una politica comunitaria in tema di immigrazione, alla strategia comunitaria in tema, alle politiche e agli atti adottati dalle istituzioni comunitarie ed, infine, alle prospettive e alle tendenze in materia.

Più nel dettaglio, il primo capitolo affronta le origini dell'intervento comunitario in tema di immigrazione fino ai giorni nostri. Ho analizzato come nell'ambito dell'impianto originario del Trattato di Roma del 1957, la Comunità economica europea non avesse una competenza formale in materia di politiche di immigrazione data la finalità essenzialmente economica che ha caratterizzato il progetto di integrazione europea con l'obiettivo primario di realizzazione del mercato unico. Nonostante ciò, la Comunità è intervenuta più volte, in modo diretto e indiretto, in questo settore ma gli Stati si sono sempre dimostrati restii a concedere spazio alla CEE in tale ambito. Vanificata, dunque, la possibilità di una politica comunitaria sull'immigrazione, gli Stati membri si sono concentrati su forme di cooperazione a livello intergovernativo, anche in vista della creazione del mercato unico. La forma più avanzata di questa cooperazione intergovernativa, anche se fuori dell'ambito

comunitario, si è realizzata con gli Accordi di Schengen sulla libera circolazione delle persone. A seguito degli eventi anche drammatici dei primi anni novanta in Europa, gli Stati membri si resero conto che un approccio individuale al fenomeno migratorio non fosse più praticabile. Così, con l'adozione del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, la materia dell'immigrazione entra a far parte nel "terzo pilastro" tra le "questioni di interesse comune", con tutti i limiti che il metodo intergovernativo ha comportato. Con la progressiva presa di coscienza da parte degli Stati membri dei limiti di questo metodo, accompagnata dalla piena consapevolezza della necessità di un approccio comune in materia di immigrazione, nel 1997 con il Trattato di Amsterdam si realizza una soluzione di compromesso, pur segnando una tappa fondamentale con la "comunitarizzazione" della materia.

Nel secondo capitolo ho provato ad analizzare la strategia, i principi e gli obiettivi che contraddistinguono l'azione delle istituzioni comunitarie e i suoi atti. Mi sono soffermato, prima, sulla portata innovativa del concetto di "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", basato su una equivalenza dei tre valori che non si escludono a vicenda, ma anzi, vanno a costituire uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione con al centro gli interessi degli individui. Ho poi analizzato i flussi migratori nella loro complessità e diversificazione dei motivi che li generano, constatando come la competenza sulla determinazione e la gestione dei flussi di ingresso negli Stati membri resti saldamente sotto il controllo della sovranità statale. In seguito, ho affrontato la questione del riconoscimento dei diritti agli immigrati nel contesto dell'Unione europea e le politiche di integrazione, poiché il pieno potenziale dell'immigrazione e il suo contributo allo sviluppo delle nostre società può essere sfruttato solo se gli immigrati sono pienamente integrati, sia nel mercato del lavoro che nella società nel suo insieme. Infine, ho analizzato la connessione tra le politiche migratorie e la dimensione esterna della politica comunitaria. Un rapporto che comprende, oltre alle relazioni esterne e agli accordi di riammissione, anche la cooperazione e lo sviluppo dei Paesi terzi.

Nel terzo capitolo che analizza il contenuto vero e proprio della politica comunitaria, ho analizzato la normativa approvata in ambito comunitario, registrando i progressi ma anche le carenze dovute al difficile raggiungimento del consenso tra i 27 Stati membri. Ho analizzato, prima la politica comune relativa all'asilo politico e alla protezione temporanea degli sfollati che, pur riferendosi a categorie di soggetti determinate, è strettamente connessa all'immigrazione. Ho, poi, passato in rassegna gli atti approvati relativi alla gestione e ai controlli delle frontiere interne ed esterne, compresa la politica

comune dei visti di ingresso, la disciplina comunitaria relativa all'ammissione e al soggiorno e, infine, le regole per la libera circolazione dei cittadini di Paese terzo nel territorio comunitario. Infine, ho affrontato la politica relativa al contrasto di tutte le forme di immigrazione clandestina e illegale, dove è stato più agevole raggiungere il consenso tra gli Stati membri.

Infine, nell'ultimo capitolo dedicato alle prospettive comunitarie in materia, ho analizzato la disciplina in quello che avrebbe dovuto essere il Trattato costituzionale europeo. Il testo, in considerazione delle forti innovazioni istituzionali in esso contenute, sarebbe stato almeno potenzialmente in grado di imprimere uno slancio del tutto nuovo all'opera di effettiva costruzione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e, al suo interno, alle politiche comuni dell'immigrazione. Tuttavia, l'incertezza riguardo il suo destino rappresenta, al momento, un limite allo sviluppo della normativa. Oltre a ciò, il capitolo conclusivo affronta anche la strategia comunitaria per i prossimi anni che sarà condizionata soprattutto dalle scelte che gli Stati membri prenderanno sul futuro dell'Unione europea.

Se gli esiti concreti di questo processo non sono del tutto prevedibili, si è ormai raggiunta la consapevolezza che solo un approccio unitario è in grado di affrontare al meglio il complesso fenomeno dell'immigrazione.



**CAPITOLO PRIMO:**

**LA COMPETENZA COMUNITARIA IN TEMA DI  
IMMIGRAZIONE**



## 1.1 - LE ORIGINI DELLA COMPETENZA COMUNITARIA

### 1.1.1 - L'IMMIGRAZIONE NEL TRATTATO CEE

Nell'ambito dell'impianto originario del Trattato di Roma<sup>1</sup>, la Comunità economica europea non aveva una competenza formale in materia di politiche di immigrazione<sup>2</sup>. Pertanto tutto ciò che potesse riguardare ingresso, stabilimento e lavoro dei cittadini extracomunitari, rimaneva competenza esclusiva degli Stati membri. In questo contesto, la situazione giuridica e i relativi diritti degli immigrati variavano in modo anche rilevante da Paese a Paese.

La spiegazione dell'assenza di qualsiasi competenza in materia da parte delle istituzioni comunitarie risiede innanzitutto nella finalità essenzialmente economica che ha caratterizzato il progetto di integrazione europea con l'obiettivo primario di realizzazione del mercato unico. Non si avvertiva quindi la necessità di attribuire competenze comunitarie comuni in materia, anche perché la manodopera straniera presente nella Comunità proveniva in prevalenza dagli Stati membri. La politica dell'immigrazione rientrava, infatti, tipicamente all'interno di una sfera di azione rispetto alla quale gli Stati rivendicavano, sulla base del diritto internazionale, potestà esclusiva di intervento politico e normativo. Si comprende, quindi, come il principale obiettivo dei fondatori sia stato quello di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori comunitari, mentre agli Stati restava piena competenza nel disciplinare il trattamento dei cittadini di Stati terzi.

Nonostante ciò, la Comunità è intervenuta più volte, in modo diretto e indiretto, in questo settore ma gli Stati si sono sempre dimostrati restii ad una politica comune sul fronte immigrazione.

Tra i principi fondanti del Trattato di Roma per la realizzazione del "mercato comune" rientravano l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali<sup>3</sup> ma, delle quattro libertà fondamentali, la libertà di circolazione delle persone è stata la più difficile da realizzare in quanto è quella che

---

<sup>1</sup> Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) firmato a Roma il 25 marzo 1957. Il trattato Cee, insieme al Trattato Euratom, entra in vigore il 1 gennaio 1958 nei sei Stati fondatori (Germania Ovest, Francia, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo).

<sup>2</sup> Sulle origini della competenza comunitaria in tema di immigrazione vedere, in particolare, CALAFIORE G. e VALTIMORA A. (2005), pag. 191 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 11 e ss.; BERTINI S. (2003), pag. 183 e ss.; RYMKEVITCH O. (2001), pag. 457 e ss.; LANG A. (2006), pag. 249 e ss.; GIUBBONI S. (2005), pag. 207 e ss.

<sup>3</sup> Art.3 lettera c) Trattato CEE.

incide più direttamente sulle prerogative sovrane degli Stati membri. L'espressione "libera circolazione delle persone" sebbene idonea, in astratto, a comprendere anche i cittadini di Paesi terzi, fu intesa sin dall'inizio limitativa ai soli cittadini degli Stati membri. Ad agevolare questa lettura vi era, sia l'art. 52 CEE sul diritto di stabilimento, sia l'art. 59 CEE sulla libera prestazione dei servizi, che facevano riferimento espressamente ai cittadini degli Stati comunitari. Privo di riferimenti sulla nazionalità era l'art. 48 CEE sulla libera circolazione dei lavoratori che, tuttavia, fu subito inteso dalle istituzioni e dalla dottrina in senso analogo.

Un chiaro riferimento ai cittadini di paese terzo era contenuto nel secondo comma dell'art. 59, secondo il quale il Consiglio avrebbe potuto estendere la disciplina sulla libera prestazione dei servizi anche ai cittadini extracomunitari residenti nella Comunità tuttavia, questa facoltà non venne mai esercitata.

I cittadini dei Paesi terzi, in base al Trattato, potevano comunque beneficiare di alcuni aspetti del mercato comune. Ad esempio, la libera circolazione delle merci comprende anche le merci immesse nel mercato comune indipendentemente dalla nazionalità degli operatori. Così come la libera circolazione dei servizi comporta l'eliminazione di discriminazioni fondate sulla nazionalità a vantaggio dei residenti nella Comunità, stranieri compresi. Infine, la libera circolazione dei capitali si applica alle persone residenti negli Stati membri, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

Da questi esempi si evince come i cittadini di Paesi terzi potessero rivendicare alcuni diritti derivanti dal diritto comunitario, pur in assenza di una disciplina organica riguardo il loro *status* nella CEE, tuttavia questa restava di competenza esclusiva, e quindi diversificata e frammentata, degli Stati membri. Pertanto la differenziazione dei diritti tra cittadini comunitari, che beneficiano del regime previsto dal diritto comunitario, e cittadini extracomunitari, soggetti alle diverse normative degli Stati membri, si esplicita sin dall'origine.

A giustificazione dell'assenza di attenzione e riferimenti comunitari verso le tematiche dell'immigrazione da Paesi terzi, bisogna comprendere che la manodopera presente negli Stati, all'inizio dell'esperienza CEE, era di provenienza principalmente comunitaria; solo a partire dagli anni settanta, inizia ad assumere rilevanza anche l'immigrazione di cittadini di Paesi terzi. Infatti, dagli anni settanta il panorama dell'immigrazione inizia a mutare e le istituzioni comunitarie intravedono possibili distorsioni, derivanti dal trattamento differenziato degli Stati membri, per quanto riguarda il livello generale delle condizioni di vita e di lavoro nella Comunità,

contravvenendo agli obiettivi dell'art. 117 CEE di «miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera»<sup>4</sup>.

Così, la sostanziale chiusura all'immigrazione per motivi di lavoro determinò l'insorgere di nuovi problemi legati al ricorso a forme di ingresso illegale; mentre, il consolidamento nella struttura sociale e produttiva dei lavoratori migranti, con esigenze del tutto inedite di integrazione, resero presente la necessità di far fronte alle nuove problematiche sociali e politiche del fenomeno dell'immigrazione.

Considerati i possibili problemi comuni agli Stati membri nel gestire tale fenomeno, e nell'intento di perseguire gli obiettivi di armonizzazione e ravvicinamento fissati dal Trattato, le istituzioni comunitarie, e in particolare la Commissione, si persuadono ad affrontare la questione in modo unitario; tuttavia, si è ben lontani da una vera e propria politica in materia di immigrazione. Quindi, nonostante i limiti sulla competenza in materia nel Trattato, la Comunità si è più volte interessata alle problematiche dell'immigrazione, senza, comunque, oltrepassare le competenze al riguardo, spettanti agli Stati.

Le linee di azione proposte dalle istituzioni comunitarie hanno riguardato principalmente due profili: un primo profilo ha riguardato il miglioramento del trattamento dei lavoratori extracomunitari da parte degli Stati membri, compresi gli aspetti dell'integrazione del lavoratore e della sua famiglia<sup>5</sup>; il secondo profilo ha riguardato il tentativo di costruzione di una qualche forma di coordinamento contro l'immigrazione illegale e l'occupazione illegale. Su questo punto la Commissione presentò nel 1978 una proposta di direttiva di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri<sup>6</sup>, a cui non fu assicurato nessun seguito non essendo mai stata adottata dal Consiglio.

Gli interventi comunitari in materia di immigrazione, sono stati motivati, in assenza, come si è detto, di specifiche norme al riguardo, in base alle competenze che il Trattato assegnava alla Commissione in tema di politica sociale. Proprio queste competenze

---

4 Art. 117 CEE: «Gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso. Gli Stati membri ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative».

<sup>5</sup> Su questo punto hanno rilevanza il Programma di azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, presentato dalla Commissione al Consiglio il 18 dicembre 1974 (*Boll. Cee*, 1974, suppl. n.3) e la Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976 relativa ad un programma di azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari (*GUCE*, C34 del 14 febbraio 1976).

<sup>6</sup> In *GUCE*, C97 del 22 aprile 1978.

«sono state utilizzate per cercare di realizzare un embrione di politica comunitaria in materia di immigrazione»<sup>7</sup>.

La Comunità ha così rilevato una indiretta autorizzazione, richiamando le disposizioni attinenti alla materia sociale contenuta nel titolo terzo e in particolare gli articoli 117 e 118 CEE. Questa competenza consentiva alle istituzioni comunitarie di adottare atti, come pareri e raccomandazioni, che tuttavia, non comportavano obblighi agli Stati membri.

Tra gli stranieri non comunitari, nel rispetto delle convenzioni internazionali, gli Stati dovevano comunque garantire un trattamento differenziato ai rifugiati. Gli Stati, oltre ad esaminare le domande di protezione derivanti dagli obblighi internazionali, dovevano facilitare l'ammissione di rifugiati stabiliti in Stati membri, al fine dell'accesso al lavoro; inoltre il regime di protezione sociale dei cittadini comunitari del Regolamento n. 1408/71/CEE, fu esteso sin dall'origine anche ai rifugiati e agli apolidi<sup>8</sup>.

Benché non si potesse escludere a priori una competenza comunitaria più incisiva per una politica di immigrazione, mediante il ricorso come base giuridica all'art. 100 CEE relativo al riavvicinamento delle legislazioni nazionali<sup>9</sup>, di fatto, la disciplina della materia è stata lasciata alla competenza esclusiva degli Stati membri.

L'articolo 100 CEE proponeva, mediante lo strumento giuridico della direttiva, che pone un obbligo di risultato nei confronti degli Stati membri, di avviare un riavvicinamento delle legislazioni degli Stati. Presupposto essenziale, affinché il Consiglio utilizzi lo strumento dell'art. 100, è la sussistenza negli Stati membri di difformità legislative tali da incidere ed ostacolare il funzionamento e l'instaurazione del mercato comune. Vi era da domandarsi se le divergenze sul piano legislativo tra gli Stati membri in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri avrebbero potuto o meno costituire un ostacolo al funzionamento del mercato comune e quindi legittimare il ricorso, da parte del Consiglio, all'art. 100. La risposta sembra essere positiva, infatti, è innegabile una correlazione tra divergenze legislative interne in tema di immigrazione e, dall'altro, la realizzazione del mercato comune, soprattutto per quanto riguarda la

---

<sup>7</sup> LANG A. (2006), pag. 253.

<sup>8</sup> Dichiarazione del Consiglio n. 64/305/CEE del 23 marzo 1964, relativa ai rifugiati, in GUCE, n.78 del 22 maggio 1964; Regolamento n.1408/71/CEE del 14 giugno 1971, in GUCE, L 149 del 5 luglio 1971, relativo al regime di sicurezza sociale.

<sup>9</sup> Art. 100 CEE: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. L'Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative».

libera circolazione delle persone. Di questo avviso era la Commissione europea nella sua Comunicazione del 1979 relativa alla consultazione in merito alle politiche di migrazione nei confronti degli Stati terzi<sup>10</sup>.

Sempre in riferimento ad una possibile competenza in materia nel Trattato di Roma, anche se non espressamente prevista, bisogna analizzare anche l'art. 235 CEE<sup>11</sup> relativo ai "poteri impliciti" della Comunità per il raggiungimento degli scopi del Trattato per il funzionamento del mercato comune.

Per l'applicazione della disposizione, a differenza dell'art. 100, non è richiesta la sussistenza di divergenze legislative ma, come presupposto per la sua applicazione, la presenza nel Trattato di lacune in merito all'indicazione dei poteri necessari per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Trattato stesso. In sostanza, "l'azione" deve essere necessaria per raggiungere gli scopi della Comunità, nell'ambito del funzionamento del mercato comune, qualora si riscontri l'assenza nel Trattato dei poteri d'azione richiesti.

L'accertamento dei requisiti necessari, al pari con quelli indicati nell'art. 100, non è però semplice, lasciando la decisione «a non poche interpretazioni discrezionali<sup>12</sup>». La prassi emersa al riguardo ha evidenziato un ampio ricorso a tale disposizione, sia per estendere e sviluppare molte competenze comunitarie, sia per introdurre settori non ancora oggetto di disciplina nel Trattato. Considerato ciò, bisogna chiedersi se le condizioni per l'utilizzo dei "poteri impliciti" avrebbero potuto esserci anche in riferimento alla materia dell'immigrazione. Anche a questo quesito la risposta sembra essere affermativa dato che, primo, nel Trattato non vi sono riferimenti a competenze comunitarie in materia e, secondo, l'accertamento del carattere sulla "necessità" di un'azione comunitaria in materia, al pari dell'interpretazione dell'art. 100, sull'impatto che le politiche migratorie nazionali avrebbero potuto esercitare sul funzionamento del mercato comune e sugli obiettivi del Trattato in materia di politica sociale e di libera circolazione delle persone.

Il principale ostacolo all'applicazione dell'art. 100 CEE e dell'art. 235 CEE, era la regola dell'unanimità richiesta per l'adozione delle delibere in seno al Consiglio. Un

---

<sup>10</sup> Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio su "La consultazione relativa alle politiche di migrazione nei confronti degli Stati terzi", COM (79) 115 def. Del 27 marzo 1979.

<sup>11</sup> Art. 235 CEE: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso».

<sup>12</sup> MANCA L. (2003), pag. 18.

ostacolo non facilmente superabile se si tiene conto del fatto che gli Stati si sono sempre mostrati poco inclini a cedere alla Comunità parti di sovranità e di controllo su temi come ingresso, soggiorno e diritti dei cittadini provenienti da Stati terzi. Un posizione, quella degli Stati membri, che difficilmente sarebbe mutata in previsione di una eventuale applicazione delle citate norme in tema di immigrazione. E, comunque, anche in caso di una possibile competenza in materia, continuavano a sussistere profonde divergenze sui contenuti e sui metodi di azione.

### *1.1.2 – I PRIMI ATTI COMUNITARI IN MATERIA*

Uno dei primi atti comunitari che affrontano le tematiche dell'immigrazione, nell'ambito delle competenze attinenti alla politica sociale della Comunità, è la Risoluzione relativa ad un programma di azione sociale<sup>13</sup>, adottata nel 1974 dal Consiglio, nella quale si invitano gli Stati ad avviare una concertazione sulle varie politiche di immigrazione, vigenti nei loro ordinamenti, nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi.

A seguito di questa Risoluzione, la Commissione aveva presentato al Consiglio una Comunicazione riguardante un programma di azione a favore dei lavoratori stranieri e dei loro familiari che ha portato all'adozione nel 1976 di una successiva Risoluzione<sup>14</sup>, che sottolineava la necessità di avviare tra gli Stati membri una concertazione sulle rispettive politiche immigratorie con la finalità di «migliorare la situazione dei lavoratori cittadini di Paesi terzi e dei loro familiari ammessi negli Stati membri, perseguendo la realizzazione della parità di trattamento con i lavoratori cittadini di Stati membri e dei loro familiari per quanto riguarda le condizioni di vita e di lavoro, di salario e diritti economici».

Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio del 1979, sulla consultazione relativa alle politiche di migrazione, sono stati individuati i settori nei quali avrebbe dovuto realizzarsi la consultazione, in particolare: ammissione, soggiorno, allontanamento e parità di trattamento dei lavoratori e dei loro familiari. Si sono anche

---

<sup>13</sup> Risoluzione del Consiglio relativa ad un programma di azione sociale, in *GUCE* C13 del 12 febbraio 1974.

<sup>14</sup> Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa ad un programma di azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari, in *GUCE* C.34/2 del 14 febbraio 1976.

auspicati maggiori sforzi degli Stati volti ad eliminare, o quanto meno a ridurre, l'immigrazione illegale.

Da questi atti, Risoluzioni e Comunicazioni, traspare il tentativo da parte della Commissione di acquisire un ruolo nella tematica in esame, mentre il Consiglio, adottando uno strumento giuridico di natura non vincolante, quale la Risoluzione, non è voluto andare oltre l'invito a forme di consultazione nel pieno rispetto delle prerogative degli Stati membri.

Rispetto alla posizione cauta del Consiglio che è l'organo di rappresentanza degli Stati membri, l'orientamento delle altre istituzioni comunitarie si era spinto oltre. Il Comitato Economico e Sociale, organo consultivo della CEE, in un Parere sui lavoratori migranti<sup>15</sup>, aveva riconosciuto la natura comune del problema migratorio, auspicando l'adozione di "azioni comuni" per affrontare al meglio la materia.

Dello stesso spirito è una Risoluzione del Parlamento Europeo del 1983 nella quale si invita il Consiglio e la Commissione a predisporre proposte «sull'armonizzazione delle politiche dei visti e del diritto degli stranieri»<sup>16</sup>.

Ancora oltre, la posizione della Commissione che, nella Comunicazione al Consiglio del 1985, relativa agli orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni, aveva auspicato la possibilità che si potesse giungere alla realizzazione graduale di «una politica migratoria europea quale parte integrante dell'Europa dei cittadini»<sup>17</sup>. La Commissione precisa meglio la sua posizione nel Libro Bianco del 1985 relativo al "completamento del mercato interno"<sup>18</sup>. Nella sezione dedicata alla libera circolazione delle persone e all'abolizione dei controlli sulle persone, aveva individuato la necessità di proporre oltre ad un coordinamento delle disposizioni su ingresso, soggiorno e occupazione dei cittadini dei Paesi terzi, anche l'elaborazione di una politica comunitaria in materia di visti.

Ancora in tema, è la Risoluzione del Consiglio relativa «agli orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni»<sup>19</sup> e, successivamente, la Decisione della Commissione con la quale veniva istituita «una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli Stati

---

<sup>15</sup> Comitato Economico e Sociale, "Parere in merito ai lavoratori migranti", in GUCE C 343 del 24 dicembre 1984.

<sup>16</sup> Risoluzione del parlamento europeo del 9 giugno 1983, in GUCE C. 184 del 11 luglio 1983.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio su "Orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni", COM (85) 48 def. del 7 marzo 1985.

<sup>18</sup> Commissione delle Comunità Europee, Libro Bianco della Commissione su *Il completamento del mercato interno*, del 14 giugno 1985, COM (85) 310 def.

<sup>19</sup> Risoluzione del Consiglio del 16 luglio 1985 sugli "orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni", in GUCE C. 188 del 26 luglio 1985.

terzi»<sup>20</sup>. La Decisione, con base giuridica nell'art. 118 CEE<sup>21</sup>, si proponeva di avviare una informazione reciproca fra Stati e Comunità, l'individuazione dei problemi di interesse comune e l'adozione di "posizioni comuni"; di garantire che accordi e provvedimenti fossero conformi alle politiche e alle azioni comunitarie e di perseguire l'obiettivo di armonizzare le varie legislazioni sugli stranieri. La procedura di concertazione prevedeva l'obbligo di invio alla Commissione e agli altri Stati membri dei progetti di provvedimenti in materia, e in seguito l'avvio della concertazione. La Decisione è stata oggetto di una controversia presso la Corte di Giustizia delle Comunità europee tra la Commissione e alcuni Stati membri che ne avevano chiesto l'annullamento per vizio di incompetenza e violazione delle forme sostanziali. La Corte di Lussemburgo, nella sentenza del 9 luglio 1987<sup>22</sup>, accoglie l'istanza di annullamento presentata dagli Stati membri, pur non negando la competenza della Comunità in materia di immigrazione anche attraverso atti di natura vincolante. Il risultato dell'orientamento della Corte di Giustizia si è avuto con l'adozione nel 1988 di una nuova Decisione da parte della Commissione<sup>23</sup>, contenente le opportune modifiche dettate dalla sentenza, e rivolta a regolare la concertazione delle politiche migratorie degli Stati membri.

L'assenza nel Trattato CEE di norme dirette a prevedere una competenza comunitaria sull'immigrazione e la diffidenza degli Stati membri nel cedere questa prerogativa sono state le cause principali che hanno impedito alla Comunità di adottare strumenti giuridici più efficaci, tali da porre veri e propri obblighi giuridici agli Stati membri anziché dei meri inviti a tenere questo o altro comportamento.

---

<sup>20</sup> Decisione della Commissione n. 85/381 dell' 8 luglio 1985 che istituisce «una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli Stati terzi», in *GUCE L* n.217 del 14 agosto 1985.

<sup>21</sup> Articolo 118 CEE: «Senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente Trattato, e conformemente agli obiettivi generali di questo, la Commissione ha il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti: l'occupazione, il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro, il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori.

A tal fine la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentano sul piano nazionale, che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali. Prima di formulare i pareri previsti dal presente articolo, la Commissione consulta il Comitato economico e sociale».

<sup>22</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 9 luglio 1987, (Germania e altri c. Commissione, cause riunite 281, 283, 284, 285 e 287/85, in *Racc.*, 1987, pag. 3203 ss.

<sup>23</sup> Decisione della Commissione dell'8 giugno 1988, che "istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti dei Paesi terzi", in *GUCE L*. 183 del 14 luglio 1988.



## 1.2 - L'ATTO UNICO EUROPEO, LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA E GLI ACCORDI DI SCHENGEN

### 1.2.1 L'ATTO UNICO EUROPEO E L'IMMIGRAZIONE

Le difficoltà nell'instaurazione del mercato interno, si ripercuotevano anche nei ritardi verso una politica comunitaria in materia di immigrazione quale esigenza per uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

L'abolizione dei controlli alle frontiere interne, anche per i cittadini extracomunitari, presupponeva il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne che separano la Comunità dai Paesi terzi. Di qui l'esigenza di politiche coordinate in materia di visti, asilo e rifugiati, controlli alle frontiere esterne e condizione degli immigrati. Se così non fosse, gli Stati con politiche immigratorie più permissive, con controlli condotti con meno attenzione o che offrono condizioni di soggiorno migliori, avrebbero potuto attirare maggiori flussi di immigrati che una volta nel territorio comunitario avrebbero potuto usufruire della libera circolazione comunitaria, aggirando le legislazioni degli Stati membri.

Tuttavia, nella prima modifica sostanziale del trattato che istituiva la Comunità economica europea del 1957, l'Atto Unico Europeo<sup>1</sup>, entrato in vigore il 1 luglio 1987, non rispose a queste necessità, e di fatto le istituzioni comunitarie accettarono che fossero gli Stati a sviluppare tra loro forme di cooperazione intergovernativa<sup>2</sup>. Qualche passo in avanti si poteva leggere nell'articolo 13 AUE<sup>3</sup> dove si affermava che: «il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne» ma, nelle dichiarazioni allegare al Trattato, gli Stati rivendicarono la loro competenza sulla disciplina

---

<sup>1</sup> Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio 1986, ed entrato in vigore il 1 luglio 1987, in Gazzetta ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987.

<sup>2</sup> Su Atto Unico e immigrazione in particolare, RYMKEVITCH O. (2001), pag. 457 e ss.; LANG A. (2006), pag. 254 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 37 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 19 e ss.; GIUBBONI S. (2005), pag. 214 e ss.

<sup>3</sup> Articolo 13 AUE: «[...]Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato»

dell'immigrazione<sup>4</sup>, dichiarandosi pronti a sviluppare tra loro forme di cooperazione in materia<sup>5</sup>.

Con l'Atto Unico si ribadiva il principio e l'obiettivo della libera circolazione delle persone, comunitarie e di cittadinanza di Paesi terzi, una interpretazione non unanimemente accettata da tutti gli Stati membri. Agli extracomunitari, in ogni caso, veniva riconosciuto solo il diritto di ingresso, dato che quelli di soggiorno e di accesso al lavoro erano prerogativa esclusiva dei cittadini europei. Il principio di libera circolazione delle persone è stato tuttavia oggetto di contrastanti interpretazioni nel corso del dibattito avvenuto negli anni ottanta. Alcuni Stati membri sostenevano infatti la tesi che il principio di libera circolazione avrebbe dovuto riguardare solo i cittadini comunitari. Questi Stati erano cioè propensi a mantenere i controlli alle frontiere allo scopo di controllare l'accesso degli stranieri provenienti da Stati terzi. Altri Stati membri sostenevano una tesi contrapposta, e cioè che quello della libera circolazione delle persone fosse un principio valido per tutti e che, quindi, i controlli alle frontiere interne non avevano più ragione di esistere. A riprova della determinazione di alcuni Stati membri a mantenere il pieno controllo della materia e di quelle connesse, la regola dell'unanimità era inderogabile per la disciplina della libera circolazione delle persone (Art. 100 A, par. 2).

Gli Stati hanno voluto preservare le proprie competenze nella misura più ampia possibile, cedendo alle istituzioni comunitarie, o affrontando sotto forma di cooperazione intergovernativa, solo il minimo indispensabile per la realizzazione degli obiettivi prefissati. L'obiettivo della libera circolazione imponeva una più intensa esigenza di cooperazione in tema di controlli e misure giudiziarie e di polizia, così come richiedeva una più intensa esigenza di collaborazione in materia di asilo e immigrazione. Così, l'immigrazione ha assunto rilevanza solo per quanto riguarda gli aspetti legati all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, privilegiando l'attenzione sugli aspetti patologici dell'immigrazione, come l'immigrazione clandestina.

---

<sup>4</sup> Dichiarazione generale relativa agli articoli da 13 a 19 dell'Atto unico europeo (3.6): «Nulla in queste disposizioni pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare le misure che essi ritengano necessarie in materia di controllo dell'immigrazione da paesi terzi nonché in materia di lotta contro il terrorismo, la criminalità, il traffico di stupefacenti e il traffico delle opere d'arte e delle antichità».

<sup>5</sup> Dichiarazione politica dei governi degli Stati membri relativa alla libera circolazione delle persone (3.13): «Per promuovere la libera circolazione delle persone gli Stati membri cooperano, senza pregiudizio delle competenze della Comunità, in particolare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini di paesi terzi. Essi cooperano anche per quanto riguarda la lotta contro il terrorismo, la criminalità, gli stupefacenti e il traffico delle opere d'arte e delle antichità».

### 1.2.2 LA CREAZIONE DEI GRUPPI DI COORDINAMENTO

Vanificata, dunque, la possibilità di una politica comunitaria sull'immigrazione, gli Stati si sono concentrati su forme di cooperazione a livello intergovernativo<sup>6</sup> anche per ovviare ai rischi che un mercato interno potesse comportare.

Infatti, ad accrescere le difficoltà di avviare una politica europea sull'immigrazione, è intervenuta la problematica della sicurezza in un mercato interno come spazio senza controlli alle frontiere interne, con la conseguente perdita da parte degli Stati membri del controllo sugli ingressi nei propri territori dei cittadini di Paesi terzi, ma anche del rischio di libera circolazione per fini criminali. Da qui la necessità di rafforzare, da un lato, i controlli alle frontiere esterne e, dall'altro, di intensificare la cooperazione ai fini della prevenzione e della repressione della criminalità.

Per soddisfare concretamente queste necessità, e vista l'impossibilità di agire con gli strumenti del diritto comunitario, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie hanno provveduto ad istituire una serie di "fori" di discussioni o "gruppi di lavoro", ciascuno competente su determinate materie sulle quali avrebbero dovuto essere avviate forme di concertazione.

Nel 1975 viene istituito a Roma il *Gruppo TREVI*, costituito dai Ministri di Giustizia e dell'Interno degli Stati membri. Il Gruppo nasce con lo scopo di migliorare la cooperazione tra gli Stati membri della Comunità nella lotta al terrorismo ma, ben presto, le competenze vennero estese anche alla cooperazione di polizia e sicurezza per prevenire e reprimere la criminalità organizzata e il fenomeno, sempre più crescente e preoccupante, dell'immigrazione clandestina organizzata.

Nel 1986, con decisione del Consiglio europeo, si riunisce per la prima volta a Londra il *Comitato ad hoc per l'immigrazione* che riunisce i Ministri responsabili per l'immigrazione degli Stati membri. L'obiettivo del Comitato era l'elaborazione di politiche comuni in tema di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, e a tale scopo si è provveduto all'adozione di numerosi atti sia in materia di immigrazione che di asilo. A tale scopo fu istituito il CIREFI (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration), un forum di discussione operante sotto la direzione del Comitato. Tra le materie delle discussioni rientravano i flussi migratori legali e illegali e le procedure di controllo. Tra gli altri atti adottati del Comitato vi è una Risoluzione del 1993 sull'armonizzazione delle politiche nazionali in

---

<sup>6</sup> In tema cfr. LANG A. (2006), pag. 258; MANCA L. (2003), pag. 34 e ss.; CALAFIORE G. e VALTIMORA A. (2005), pag. 191; CELLAMARE G. (2006), pag. 20 e ss.

tema di ricongiungimento familiare, il progetto di Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne del 1991<sup>7</sup> e la redazione della Convenzione sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo, meglio conosciuta come Convenzione di Dublino. «Sulla valenza giuridica degli atti di questo forum si è sempre avuto forti dubbi in dottrina<sup>8</sup>».

Un ulteriore “foro” in materia, il *Gruppo di Coordinamento*, fu istituito nel 1988 a Rodi con lo scopo di coordinare e dare impeto ai lavori per la libera circolazione delle persone. Il Gruppo avrebbe dovuto individuare le misure da emanare, tra le quali l'intensificazione dei controlli alle frontiere esterne e le condizioni di ingresso nell'area comunitaria, per poi definire “il foro” competente per l'esame delle varie misure in vista dell'adozione di una determinata decisione.

E' plausibile che la preferenza degli Stati membri per la cooperazione intergovernativa nei settori in esame, abbia indotto la Commissione ad astenersi dal presentare proposte di atti comunitari al Consiglio.

La creazione di questi fori, se da un lato evidenziava la volontà degli Stati a discutere come affrontare in modo unitario il fenomeno migratorio, dall'altro, non si può non riconoscere come questi molteplici fori operassero in assenza di coordinamento tra loro.

### *1.2.3 LA COOPERAZIONE DEGLI ACCORDI DI SCHENGEN*

Dall'analisi precedente si evince come gli Stati membri, pur disponibili a forme di cooperazione, non fossero disponibili a cedere sovranità in questi temi alle istituzioni europee pur consapevoli che l'instaurazione del mercato interno comportasse uno spazio senza frontiere interne e quindi un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne.

Vista l'impossibilità di giungere ad un accordo in sede di Comunità europea, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi decisero nel 1985 di creare fra di essi un territorio senza frontiere, il cosiddetto “*spazio Schengen*”<sup>9</sup> dal nome della città lussemburghese nella quale furono firmati i primi accordi. L'Accordo di Schengen, che delinea gli obiettivi da raggiungere, e la Convenzione di applicazione sottoscritta nel

---

<sup>7</sup> Mai firmata a causa della controversia tra Spagna e Gran Bretagna relativa a Gibilterra.

<sup>8</sup> CALAFIORE G. e VALTIMORA A. (2005), pag.191.

<sup>9</sup> Accordo di Schengen relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato il 14 giugno 1985.

1990<sup>10</sup>, che traduce in pratica i principi dell'Accordo, hanno rappresentato un importante laboratorio per la realizzazione delle misure necessarie per il concretizzarsi della libera circolazione delle persone<sup>11</sup> (e delle merci). Così, la libera circolazione delle persone, obiettivo fondamentale dell'ordinamento europeo, veniva realizzata tra alcuni degli Stati membri al di fuori di esso. Progressivamente il numero degli Stati aderenti è aumentato con l'adesione dell'Italia (1990), di Spagna e Portogallo (1991), della Grecia (1992), dell'Austria (1995) e di Danimarca, Finlandia e Svezia (1996); Gran Bretagna e Irlanda, pur facendo parte della Comunità europea, decisero di rimanere esclusi dagli accordi in questione.

Gli Accordi, pur non delineando una disciplina completa circa l'ingresso e il soggiorno dei cittadini provenienti da Stati terzi, stabilirono alcune norme comuni, funzionali all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

Le disposizioni elaborate, anche se fuori dall'ambito comunitario, portarono nel corso degli anni alla prima politica immigratoria europea. Scopo fondamentale degli Accordi è l'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni al quale si affiancano la creazione di una frontiera esterna unica, la previsione di una disciplina unitaria in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne. In particolare, l'Accordo e la Convenzione, hanno determinato una serie di norme che stabiliscono le condizioni di ingresso nell'area, l'istituzione di un visto uniforme per soggiorni di breve durata e l'obbligo di lasciare il territorio di uno dei Paesi dell'area qualora non vi siano più le condizioni di soggiorno previste.

L'attraversamento delle frontiere esterne, è previsto che possa essere effettuato esclusivamente presso i valichi appositi e i cittadini provenienti da Stati terzi devono essere soggetti a controlli, condotti secondo modalità dettagliatamente disciplinate e devono essere in possesso di un visto valido per l'ingresso nell'area Schengen. Per i soggiorni di breve durata (non superiori di tre mesi), è previsto il rilascio, soddisfatti i requisiti richiesti, di un visto uniforme che permette anche di godere di un limitato diritto di circolazione nei Paesi Schengen non superiore ai tre mesi. Spetta invece alle normative sugli stranieri degli Stati, stabilire le condizioni per la concessione di

---

<sup>10</sup> Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato il 19 giugno 1990.

<sup>11</sup> Sugli Accordi di Schengen, fra gli altri, v. LANG A. (2006), pag. 256 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 44 e ss.; CALAFIORE G. e VALTIMORA A. (2005), pag. 192; RYMKEVITCH O. (2001), pag. 458 e ss.; FIORENZA A. (1998), pag. 85 e ss.; LICASTRO G. (2006), pag. 167 e ss.; PANIZZA R. (2005), pag. 533; CELLAMARE G. (2006), pag. 20 e ss.

permessi di soggiorno di durata superiore ai tre mesi e le condizioni per il diritto di accesso al lavoro.

La Convenzione, inoltre, istituisce il “Sistema di Informazione Schengen” (SIS) ovvero un archivio comune contenente informazioni relative a persone che assume importanza per il controllo delle frontiere e per la cooperazione di polizia nel settore della criminalità, e tra i motivi di impedimento alla concessione di un visto o del permesso di soggiorno rientra la segnalazione ai fini della non ammissione nel sistema SIS. La segnalazione, secondo l’art. 96 della Convenzione, si basa su decisioni di una autorità giurisdizionale o amministrativa, «le decisioni possono essere fondate sulla circostanza che la presenza di uno straniero nel territorio nazionale costituisce una minaccia per l’ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale» determinate nel caso di una condanna con pena superiore ad un anno di reclusione, qualora «vi sono seri motivi di ritenere che abbia commesso fatti punibili gravi», o anche «nei cui confronti esistano indizi reali che intenda commettere fatti simili», oppure qualora sia stato oggetto di una misura di allontanamento da parte di uno degli Stati membri. Sempre per esigenze di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, il diritto di libera circolazione dei cittadini delle Parti contraenti rispetto alle frontiere interne, avrebbe potuto essere, per un periodo limitato, consentito previo controllo.

Infine, sempre nella Convenzione di Applicazione, si istituisce un Comitato Esecutivo, formato dai Ministri responsabili, competente ad adottare all’unanimità decisioni vincolanti per garantire l’attuazione dell’Accordo. «Il Comitato esecutivo ha il compito generale di vigilare sulla corretta applicazione della presente Convenzione»<sup>12</sup>.

Allo scopo di garantire la completa realizzazione degli obiettivi, gli Accordi sono stati accompagnati a una serie di disposizioni del Comitato esecutivo volte a rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell’area Schengen e ad instaurare una stretta cooperazione fra gli organi e i servizi degli Stati aderenti. Una di queste è la creazione dell’*Istruzione consolare comune* (Icc), approvata dal Comitato esecutivo il 14 dicembre 1993 a Parigi che, istituita ai sensi dell’art. 131 della Convenzione di Applicazione, è rivolta alle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati del “Sistema Schengen” con il compito di impartire disposizioni di dettaglio per l’attuazione, in particolare, della normativa sui visti contenuta nell’Accordo.

Per quanto riguarda i rapporti tra Accordi di Schengen, disposizioni nazionali e diritto comunitario, è stato previsto, dall’art. 134 della Convenzione, la prevalenza del diritto

---

<sup>12</sup> Art. 131, par. 2 del Titolo settimo della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen relativo all’eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

comunitario, oltre naturalmente agli impegni Onu relativi allo status dei rifugiati che vedremo in seguito. Inoltre, gli Accordi impongono alle autorità nazionali l'obbligo di adeguamento negli ordinamenti interni di normative conformi alle disposizioni degli Accordi, con la conseguente revisione delle legislazioni sugli stranieri e sul diritto di asilo, e un'armonizzazione delle prassi e delle procedure burocratiche corrispondenti, mentre resta la facoltà per gli Stati aderenti di concludere accordi con uno o più Paesi terzi sulla semplificazione dei controlli alle frontiere.

L'entrata in vigore di questi accordi armonizzanti è stata graduale ed ardua, in quanto dovevano essere rispettate da parte degli Stati aderenti gli adempimenti e i requisiti sia normativi che tecnici previsti dagli Accordi<sup>13</sup>.

Se da un lato si sottolinea il successo di aver creato un fronte di intervento comune in tema di immigrazione, dall'altro si osserva «la restrittività che ha caratterizzato questo intervento normativo, tra l'altro non privo di lacune»<sup>14</sup>. Tra le lacune degli Accordi Schengen, la prima era caratterizzata dall'assenza di qualsiasi disposizione che prevedesse un controllo giurisdizionale sul funzionamento degli Accordi, un aspetto nodale in una disciplina come questa che può incidere sui diritti fondamentali degli individui. Una seconda lacuna riguarda il deficit di trasparenza, dato che per le decisioni del Comitato esecutivo non erano previsti obblighi di pubblicazione. Infine, il terzo limite riguardava la mancanza di controllo democratico da parte dei parlamenti nazionali che non erano consultati né informati, ad eccezione di quegli Stati che avessero istituito una procedura o organi interni di controllo specifici<sup>15</sup>.

Concludendo questa rapida analisi sul contenuto degli Accordi di Schengen, non possiamo non riconoscere l'aspetto più significativo degli Accordi, ovvero quello di aver avviato in questo settore una forma di cooperazione intergovernativa, caratterizzata da strumenti giuridici vincolanti che non era riuscita in ambito comunitario e, il successo di questi accordi è testimoniato dall'adesione, nel corso degli anni, di tutti gli Stati della Comunità con l'eccezione di Gran Bretagna e Irlanda. Lo sviluppo e il successo di questi Accordi, che costituiscono la prima forma di intervento comune, dimostra anche come, a seguito degli eventi anche drammatici dei

---

<sup>13</sup> In Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna gli Accordi sono entrati in vigore il 26 marzo 1995; in Italia sono entrati in vigore il 26 ottobre 1997; in Austria il 1 dicembre 1997.

<sup>14</sup> CALAFIORE G. e VALTIMORA A. (2005), pag. 192.

<sup>15</sup> Come nel caso italiano dove il Parlamento con la legge n.388/1993 ha previsto all'art. 18 la creazione di un Comitato parlamentare di controllo con il compito di esaminare l'attuazione ed il funzionamento degli Accordi di Schengen.

primi anni novanta in Europa, non fosse più praticabile un approccio individuale al fenomeno migratorio.



## 1.3 - L'IMMIGRAZIONE NEL TRATTATO DI MAASTRICHT

### 1.3.1 – IMMIGRAZIONE COME “QUESTIONE DI INTERESSE COMUNE” NEL TERZO PILASTRO TUE.

Nella fine degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta si registrarono drammatici cambiamenti geopolitici a livello europeo e mondiale che posero in primo piano il problema, non più eludibile o rinviabile, di una politica di immigrazione a livello comunitario. Infatti, il crollo dell'Unione Sovietica, la guerra in Jugoslavia e l'instabilità politica ed economica in molti Paesi a sud dell'Europa causarono l'apertura di nuovi e intensi flussi migratori verso l'Europa.

Con la prima grande riforma dei Trattati comunitari, la materia dell'immigrazione entra a far parte del contesto comunitario. Con l'adozione del Trattato sull'Unione europea<sup>1</sup> firmato a Maastricht nel 1992 si realizza un importante cambiamento. Il Trattato, infatti, attribuisce una competenza in tema di immigrazione mediante il Titolo VI (artt. K.1 – K.9 TUE), riguardante la “Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni”, noto anche come “*terzo pilastro*” o “*pilastro GAI*”<sup>2</sup>. Il “*terzo pilastro*” è dedicato, nell'ambito degli obiettivi dell'Unione, alla realizzazione della libera circolazione delle persone. Tale obiettivo deve essere perseguito attraverso la cooperazione tra gli Stati membri nei settori definiti come “*questioni di interesse comune*” elencati nell'articolo K.1 TUE. In tal modo, materie quali l'ingresso dei cittadini di Paesi terzi, i controlli alle frontiere esterne, la politica dei flussi e il trattamento giuridico degli extracomunitari, entrano nel sistema comunitario come temi nei quali gli Stati membri hanno un obbligo di cooperazione. Il Trattato di Maastricht mantiene ferma la dimensione intergovernativa della collaborazione tra gli Stati membri in tali materie, ma nello stesso tempo la colloca dentro la nuova architettura istituzionale dell'Unione europea, nella linea del progressivo superamento dei caratteri più marcatamente internazionalistici fino al momento posseduti.

---

<sup>1</sup> Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7/2/1992, entrato in vigore l'1/11/1993, *GUCE C* 191 del 29.7.1992.

<sup>2</sup> Sul TUE e immigrazione v., BERTINI S. (2003), pag. 184 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 23 e ss.; ROMEO G. (2002), pag. 635 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 55 e ss.; DELGADO L. (2002), pag. 264 e ss.; LANG A. (2006), pag. 259 e ss.; LICASTRO G. (2006), pag. 170 e ss.; MELOTTI U. (2003), pag. 64; PANIZZA R. (2005), pag. 534 e ss.; GIUBBONI S. (2005), pag. 215 e ss.

Questo nuovo rapporto tra cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra Stati e politiche comunitarie, è legittimato dalla necessità di strutturare e coordinare meglio le precedenti concertazioni tra gli Stati membri della Comunità in tali settori così, si è deciso di inserire nel Trattato di Maastricht questa cooperazione nel quadro istituzionale dell'Unione.

Le novità introdotte nel Trattato di Maastricht in materia riguardano, da un lato, la partecipazione delle istituzioni comunitarie che in ambito Schengen non era prevista, dall'altro, l'aver inserito in modo esplicito e dettagliato i diversi settori che assumono rilevanza per una politica di immigrazione europea. In questo modo il processo decisionale diventa, comunque, più trasparente accentrandolo in seno al Consiglio dell'Unione e, in tali materie, la cooperazione da discrezionale diviene obbligatoria. Nel nuovo Titolo VI del Trattato UE hanno trovato posto materie, anche eterogenee, come ingresso e circolazione nella UE di cittadini di Stati terzi, lotta alla tossicodipendenza e alla frode internazionale, la cooperazione giudiziaria civile e penale, doganale e tra le forze di polizia.

L'art. K.1 elenca nel dettaglio le nuove “*questioni di interesse comune*”, tra le quali figurano:

- «1) la politica di asilo;
- 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;
- 3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi;
  - a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
  - b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione;
  - c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Le altre “questioni di interesse comune” dell'art. K.1 TUE erano:

4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);

5) la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9);

6) la cooperazione giudiziaria in materia civile;

7) la cooperazione giudiziaria in materia penale;

8) la cooperazione doganale;

9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di

La cooperazione nei settori di interesse comune tra gli Stati membri doveva avvenire, inoltre, «nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951» (Art. K.2).

In tutte le materie previste dal Titolo VI del Trattato UE protagonisti restano gli Stati membri che, sebbene vincolati dall'innovativo obbligo di cooperazione in seno al Consiglio GAI, restano pienamente sovrani delle rispettive politiche dell'immigrazione. Tuttavia, la cooperazione politica in materia si svolge ora nel quadro istituzionale europeo e può avvalersi di nuovi, seppur deboli, strumenti giuridici di cooperazione, adottati all'unanimità dal Consiglio, come le “*posizioni comuni*” e le “*azioni comuni*”, da raccomandare agli Stati membri secondo le rispettive norme interne. La “*posizione comune*” è uno strumento giuridico in forza del quale il Consiglio definisce l'approccio dell'Unione su una questione determinata; gli Stati membri si obbligano a conformarsi, nel loro ordinamento interno e nella loro politica estera, a quanto è stato deciso all'unanimità in sede di Consiglio. L' “*azione comune*” designa un tipo di atto giuridico vincolante che può essere adottato dal Consiglio; può essere previsto per specifiche situazioni nelle quali si considera necessario un intervento operativo dell'Unione, stabilendo obiettivi, portata, mezzi da mettere a disposizione dell'Unione, condizioni di attuazione e la durata di tali interventi. Di diversa natura sono le “*Convenzioni*” adottate dal Consiglio, le quali raccomandano l'adozione mediante ratifica da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali, ed hanno una portata vincolate per gli Stati che le hanno adottate.

Il Consiglio GAI è dunque il perno dell'intero processo decisionale nell'ambito del “*terzo pilastro*”, nel quale si inserisce la cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri.

L'istituzionalizzazione della cooperazione in materia di giustizia e affari interni all'interno dell'Unione non ha, quindi, comportato l'abbandono del metodo intergovernativo a favore dei procedimenti comunitari. Il ruolo istituzionale della Commissione europea, e ancor di più del Parlamento europeo e della Corte di Giustizia, veniva limitato in conformità con la vocazione strettamente intergovernativa della procedura di cooperazione delle nuove questioni definite di “*interesse comune*”.

---

cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol).

La Commissione, pur associata ai lavori del Consiglio nel settore della giustizia e degli affari interni, era priva dei suoi tipici poteri di organo esecutivo in ambito comunitario. Infatti, era priva del potere di vigilanza sull'applicazione del Titolo VI e sulle decisioni adottate in sua esecuzione, così come le era negata la possibilità di formulare raccomandazioni. Non disponeva di un proprio potere decisionale, né poteva esercitare competenze delegate dal Consiglio. Infine, il Titolo VI le conferiva il potere di iniziativa assieme agli Stati membri, e non esclusivo, come per il pilastro comunitario, e limitatamente per i alcuni dei settori dell'art. K.1, tra i quali rientravano immigrazione, asilo e attraversamento delle frontiere.

Il Parlamento europeo era escluso dal procedimento decisionale e aveva un limitato diritto di informazione e consultazione nei confronti del Consiglio, circa gli aspetti dell'attività svolta in questo campo. Gli era inoltre attribuito il potere di rivolgere al Consiglio raccomandazioni ed interrogazioni e dibattere annualmente sui progressi raggiunti nel campo del terzo pilastro. Il Trattato UE nulla specificava circa gli effetti degli eventuali pareri espressi dal Parlamento europeo e, in particolare, se e in quale misura il Consiglio avrebbe dovuto conformarsi. La prassi e la dottrina hanno comunque portato ad «escludere la natura vincolante dell'eventuale parere reso dal Parlamento»<sup>4</sup>. Più volte, lo stesso Parlamento europeo si era pronunciato sull'argomento, lamentandosi del ruolo marginale, attribuitogli dal Trattato UE e, rivendicando un suo maggiore coinvolgimento. Nella Risoluzione del 21 settembre 1995, il PE ribadiva la necessità, nelle materie di asilo e immigrazione, che gli atti, «essendo stati sottratti ingiustificatamente al controllo parlamentare e giudiziario», fossero ad esso sottoposti per consultazione prima della loro adozione. Inoltre, chiedeva al Consiglio di presentare, «almeno una volta l'anno una relazione scritta nel quadro dei preparativi per la discussione annuale sugli sviluppi dell'attuazione delle politiche di cui al terzo pilastro»<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità europee, il Titolo VI del Trattato UE era sottratto al controllo giurisdizionale. La Corte era infatti, in linea di principio, esclusa da qualsiasi controllo giurisdizionale sull'attività e sugli atti successivamente emanati dal Consiglio GAI. La Corte non aveva competenza a interpretare le relative norme, né era competente a pronunciarsi sulle possibili controversie insorgenti dall'applicazione delle Convenzioni, salvo nel caso di una

---

<sup>4</sup> MANCA L. (2003), pag. 66.

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo», in *GUCE* C 269 del 16 ottobre 1995.

espressa attribuzione di tale potere, del tutto facoltativa. Alla base di una simile riluttanza vi era probabilmente la volontà degli Stati membri di preservare a loro favore un margine di autonomia, in considerazione della natura della materia strettamente legata alle competenze interne. Tuttavia, qualche perplessità sul mancato ruolo della Corte resta, soprattutto perché le materie in esame sono strettamente connesse ad alcuni diritti fondamentali. Va osservato che, pur in assenza di una competenza, l'organo giurisdizionale comunitario si è comunque pronunciato a favore dell'esistenza, in linea di principio, di un suo potere di controllo sull'attività svolta in seno al "terzo pilastro", controllo, tuttavia, limitato all'accertamento che gli atti adottati nel Titolo VI non violassero le disposizioni comunitarie<sup>6</sup>.

Una eccezione al metodo intergovernativo del "terzo pilastro" in tema di immigrazione, viene previsto dal nuovo obiettivo assegnato alla Comunità europea, e quindi appartenente al "primo pilastro", riguardante le «misure relative all'entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno, come previsto dall'articolo 100 C»(Art. 3d TUE). L'obiettivo stabilisce una nuova competenza in materia di determinazione di un elenco di Paesi terzi, i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, e quindi, l'ingresso nella Comunità per soggiorni di breve durata e l'instaurazione di un modello uniforme di visto, con l'esclusione delle condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata. Tale articolo stabiliva che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, deliberasse all'unanimità e, poi, a partire dal 1996 a maggioranza qualificata.

Inoltre, il Protocollo n. 14 sulla politica sociale, allegato al Trattato UE, prevedeva che gli Stati membri, con l'eccezione del Regno Unito, potessero servirsi delle istituzioni comunitarie per realizzare gli obiettivi espressi nella Carta sociale nel 1989. Il Consiglio poteva adottare all'unanimità, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, misure minime applicabili in materia di condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità. Sta di fatto che a questa norma non è seguita nessuna procedura di attuazione.

---

<sup>6</sup> Sentenza del 12 maggio 1998, *Commissione c. Consiglio dell'UE*, Causa 170/96, in *Racc.*, I, 1998, p.2763 e ss.

Il metodo intergovernativo del “*terzo pilastro*” avrebbe potuto essere superato, per alcuni temi, ai sensi dell’art. K.9<sup>7</sup>, attraverso la c.d. “*norma passerella*”. Il Consiglio con decisione assunta all’unanimità, su iniziativa della Commissione o di uno degli Stati membri, e soggetta a ratifica da parte degli Stati membri, avrebbe potuto “comunitarizzare” alcuni settori di interesse comune (i primi sei punti dell’art. K.1), tra cui la politica di immigrazione. Questa opportunità di sottrarre l’immigrazione dalle procedure della cooperazione internazionale per assoggettarla al metodo comunitario, non fu però mai colta.

Una lacuna riscontrata nel Trattato riguarda la non previsione di collegamenti con gli Accordi di Schengen. L’articolo K.7 TUE si limitava in modo generico ad affermare che «le disposizioni del presente Titolo non ostano all’instaurazione o allo sviluppo di una cooperazione più stretta tra due o più Stati membri, sempre che tale cooperazione non sia in contrasto con quella prevista nel presente Titolo né la ostacoli».

«Nonostante tale vago riferimento, di fatto, le difficoltà di coordinamento sono state tali da ostacolare e condizionare l’esercizio delle competenze previste dal Trattato di Maastricht<sup>8</sup>».

Dall’entrata in vigore del Trattato UE in poi, l’efficacia della cooperazione in giustizia e affari interni non è stata particolarmente rilevante a causa di diversi problemi, tra i quali: la difficoltà di adozione di decisioni all’unanimità, il carattere non vincolante della maggior parte delle disposizioni adottate, come risoluzioni, raccomandazioni e conclusioni; i dubbi sull’efficacia giuridica delle posizioni e azioni comuni, la lentezza del processo di ratifica delle convenzioni internazionali da parte degli Stati membri. L’istituzionalizzazione raggiunta dall’Unione Europea, ha comunque consentito il consolidamento e la codificazione di quei processi cooperativi che fino ad allora erano stati caratterizzati da una prassi operativa disomogenea e, comunque, ha previsto un coinvolgimento in tema di immigrazione, sia pure con vari limiti, delle istituzioni comunitarie.

---

7 Articolo K.9 TUE: «Il Consiglio, deliberando all’unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, può decidere di rendere applicabile l’articolo 100 C del trattato che istituisce la Comunità europea ad azioni pertinenti a settori contemplati dall’articolo K.1, punti da 1) a 6), decidendo nel contempo le relative condizioni di voto. Esso raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

<sup>8</sup> LANG A. (2006), pag. 263.

### 1.3.2 – GLI ATTI ADOTTATI IN BASE ALLE NUOVE COMPETENZE DEL TRATTATO UE.

Prima di passare in rassegna gli atti adottati dal Consiglio GAI<sup>9</sup>, è utile soffermarsi sulla *Comunicazione del 1994 della Commissione sulle politiche di immigrazione e asilo*<sup>10</sup>, nella quale si è cercato di formulare un approccio globale al tema dell'immigrazione. La Comunicazione ha affrontato congiuntamente i due elementi fondamentali di cui si compone il fenomeno migratorio, cioè asilo e immigrazione. La Commissione, allo scopo di elaborare una strategia comune sulla materia, ha individuato tre distinte linee di azione: primo, agire sulla pressione migratoria, secondo, controllare i flussi migratori, terzo, consolidare le politiche di integrazione degli immigrati regolari. Nel documento si affrontano tutti gli aspetti della problematica in esame, a partire dall'ammissione al soggiorno, soffermandosi poi sul fenomeno dell'immigrazione clandestina e sulle possibili modalità di repressione. L'approccio individuato dalla Commissione è stato soprattutto di tipo preventivo e rivolto a creare le condizioni affinché l'immigrazione diminuisse. D'altra parte si riscontra anche un approccio di tipo restrittivo, con riferimento alla determinazione dei criteri di ammissione degli immigrati ed anche un approccio repressivo per fronteggiare l'immigrazione illegale.

Alla Comunicazione segue la risposta del Parlamento europeo con una Risoluzione del 1995<sup>11</sup> nella quale veniva considerato positivo l'approccio preventivo della Commissione ma veniva invitata ad esercitare più attivamente il proprio potere di iniziativa nel Titolo VI. L'obiettivo da raggiungere, secondo il Parlamento, doveva essere il trasferimento delle materie in questione, attraverso l'art. K.9, della cooperazione intergovernativa al metodo comunitario del "*primo pilastro*".

Diverso l'atteggiamento del Consiglio che, pur esprimendo un giudizio positivo sulla citata Comunicazione, di fatto non si discostò dall'approccio intergovernativo. Infatti, lo strumento giuridico che avrebbe permesso il passaggio al metodo comunitario (art. K. 9 TUE) non fu mai utilizzato. Accantonata questa possibilità il Consiglio ha

---

<sup>9</sup> Cfr. BERTINI S. (2003), pag.184 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 25 e ss.; ROMEO G. (2002), pag. 638 e ss.; ZANGHI' (2002), pag. 313 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 82 e ss.; DELGADO L. (2002), pag. 264 e ss.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche d'immigrazione e di asilo, COM/94/23def del 23 febbraio 1994.

<sup>11</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo (COM(94)0023 - C3-0107/94) *GUCE* n. C 269 del 16/10/1995.

disciplinato questa materia, soprattutto attraverso l’emanazione di atti, come risoluzioni e raccomandazioni che hanno inciso in modo limitato sulla condotta degli Stati, non avendo posto in capo ad essi nessun obbligo giuridico. Evidentemente, alla base di questa scelta, vi era la volontà di adottare nella materia in oggetto, atti che non limitassero con obblighi vincolanti le politiche nazionali.

Per quanto riguarda la disciplina delle ammissioni dei cittadini stranieri, il Consiglio ha operato inizialmente, mediante tre risoluzioni, rispettivamente sugli ingressi per svolgere una attività lavorativa in generale, per lo svolgimento di un lavoro autonomo e per gli ingressi a fini di studio. Lo strumento utilizzato, la risoluzione, rispecchia la volontà del Consiglio di operare mediante atti di natura non vincolanti ma, comunque, diretti ad orientare i comportamenti degli Stati membri in materia.

Nella *Risoluzione sui limiti agli ingressi per motivi di lavoro* del 1994<sup>12</sup> il Consiglio segue, giustificato anche dalla crisi occupazionale dell’epoca, un approccio restrittivo sui criteri di ingresso nel territorio comunitario. Gli Stati membri, secondo la Risoluzione, come criterio generale avrebbero dovuto rifiutare “in linea di principio” l’accesso di stranieri nei loro territori per fini occupazionali. Ai lavoratori di Paesi terzi sarebbe stato consentito l’accesso solo nell’ipotesi in cui il lavoro disponibile nello Stato membro, non fosse stato già assorbito da lavoratori nazionali, comunitari o da extracomunitari residenti legalmente nello Stato membro. Ulteriori ingressi sarebbero stati consentiti per alcune categorie in ragione delle loro qualifiche professionali e a carattere temporaneo. L’autorizzazione all’ingresso, sarebbe dovuta essere subordinata ad un permesso di lavoro rilasciato dal datore di lavoro che attribuisse al beneficiario la possibilità di stabilirsi nel territorio dello Stato membro per almeno quattro anni. Disposizioni particolari erano poi previste per alcune categorie di lavoratori come quelli stagionali, gli apprendisti e coloro che si spostavano nella Comunità per motivi di affari. A questi orientamenti comunitari erano esclusi (in tutte e tre le risoluzioni), oltre ai cittadini degli Stati membri e ai cittadini dell’EFTA partecipanti allo Spazio economico europeo (SEE)<sup>13</sup>, i cittadini di Stati terzi, ammessi ai fini del

---

<sup>12</sup> Risoluzione del Consiglio, del 20 giugno 1994, sulle limitazioni all’ammissione di cittadini extracomunitari nel territorio degli Stati membri per fini di occupazione, in *GUCE C 274* del 19 settembre 1996.

<sup>13</sup> L’EFTA (acronimo inglese *European Free Trade Association*) è una organizzazione economica fondata nel 1960 da Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. Attualmente l’EFTA è costituita da quattro stati: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera; nessuno di questi fa parte dell’UE. Lo *Spazio Economico Europeo* (SEE) entra in vigore il 1 gennaio 1994 in seguito ad un accordo tra l’European Free Trade Association (EFTA) e l’Unione Europea (UE) con lo scopo di permettere ai Paesi EFTA di partecipare al mercato comune europeo senza dover essere membri



ricongiungimento familiare, i rifugiati e gli sfollati temporanei e i richiedenti asilo presenti nei territori degli Stati membri.

La *Risoluzione sull'ammissione per fini di studio*<sup>14</sup>, si basava sul principio che gli studenti ammessi a soggiornare in uno Stato membro, al termine degli studi sarebbero dovuti ritornare nei rispettivi Paesi di origine. Il Consiglio, dopo aver definito cosa si doveva intendere per studente, elencava i requisiti per l'ammissione, tra i quali la conferma di ammissione ad un istituto statale e la disponibilità dei mezzi necessari per il sostentamento. La durata del soggiorno sarebbe dipesa dalla durata degli studi, con possibile proroga annuale alla scadenza; inoltre, agli studenti era preclusa la possibilità di svolgere un'attività lavorativa.

Riguardo alla *Risoluzione sulle limitazioni all'ammissione di cittadini stranieri ai fini dello svolgimento di una attività autonoma*<sup>15</sup>, i criteri suggeriti dal Consiglio appaiono ancora più restrittivi delle risoluzioni precedenti. Innanzi tutto, l'ammissione del cittadino extracomunitario poteva essere accordata solo se la sua attività economica avesse un interesse economico per lo Stato membro; poi, occorreva che l'aspirante lavoratore autonomo dimostrasse il possesso delle risorse necessarie per poter avviare detta attività. A controllo avvenuto, l'autorizzazione sarebbe stata accordata in base alle disposizioni nazionali e per un periodo di tempo limitato, con possibilità di proroga anche a tempo illimitato.

Queste risoluzioni rappresentano i suggerimenti del Consiglio agli Stati membri in tema di ammissione dei cittadini di Paesi terzi e non avevano alcun valore obbligatorio. La Commissione ha poi tentato di trasformare questi principi in obblighi giuridici mediante la proposta di adozione di due Convenzioni, che tuttavia non furono adottate dal Consiglio.

La prima proposta riguardava l'adozione di una *Convenzione in tema di ammissione* e comprendeva: le varie definizioni terminologiche, una serie di norme riguardanti domanda, documenti di viaggio e possibilità di rinnovo, i vari motivi di ingresso (lavoro autonomo, subordinato, fini di studio, ricongiungimento o scopi diversi), lo status del cittadino con i vari diritti e doveri, e infine, era prevista una competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia.

---

dell'Unione (la Svizzera non partecipa al SEE). In base a questo accordo i cittadini dei Paesi EFTA, riguardo ingresso e soggiorno nel territorio dell'Unione, sono stati assimilati ai cittadini comunitari.

<sup>14</sup> Risoluzione del Consiglio, del 30 novembre 1994, sull'ammissione di cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri per fini di studio, in *GUCE C 274* del 19 settembre 1996.

<sup>15</sup> Risoluzione del Consiglio, del 30 novembre 1994, concernente la limitazione all'ammissione di cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri ai fini dell'esercizio di una attività professionale autonoma, in *GUCE C 274* del 19 settembre 1996.

Il secondo progetto della Commissione riguardava una proposta di *Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne*<sup>16</sup> che comprendeva una serie di norme volte a regolare le modalità di attraversamento delle frontiere esterne della Comunità, prevedeva la creazione di un visto uniforme e determinava quali cittadini dei Paesi terzi dovevano essere in possesso di un visto. Questa proposta presentata dalla Commissione al Consiglio, sulla base delle nuove competenze del Trattato UE, non ha mai trovato attuazione.

In materia di visti, appartenenti al “*primo pilastro*” e quindi tra le competenze tipicamente comunitarie, il nuovo art. 100C assegnava una competenza esclusiva alla Comunità. In base a questa competenza la Commissione elaborò nel 1994 una *proposta di Regolamento*<sup>17</sup> che determinava quali fossero i Paesi terzi i cui cittadini avrebbero dovuto essere in possesso di visto per l'attraversamento delle frontiere esterne. La proposta una volta approvata dal Consiglio sarebbe stata direttamente applicabile e obbligatoria per gli Stati membri e comprendeva anche la definizione uniforme di visto, definito come «ogni autorizzazione rilasciata o decisione presa da uno Stato membro, necessaria per l'ingresso nel suo territorio, per: un soggiorno previsto in tale Stato membro o in vari Stati membri per un periodo la cui durata globale non sia superiore a tre mesi; il transito nel territorio di tale Stato membro o di vari Stati membri, escluso il transito nella zona internazionale degli aeroporti e i trasferimenti tra aeroporti di uno Stato membro». La proposta della Commissione fu approvata dal Consiglio nel 1995<sup>18</sup> ma fu annullata dalla Corte di giustizia per omessa consultazione del Parlamento europeo<sup>19</sup>, fino alla successiva regolamentazione, mediante il regolamento CE del 12 marzo 1999 n.574/1999.

Ancora sulla base dell'art. 100C, nel 1995 con *Regolamento* del Consiglio, viene istituito *un modello uniforme di visto*<sup>20</sup> al quale gli Stati avrebbero dovuto conformarsi.

---

<sup>16</sup> Commissione delle Comunità europee, Proposta di decisione, sulla base dell'art. K3 del Trattato sull'Unione Europea, che stabilisce la Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne, COM (93) 684 def., in *GUCE C 11* del 15 gennaio 1994.

<sup>17</sup> Proposta di Regolamento, sulla base dell'articolo 100C del Trattato che istituisce la Comunità europea, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, COM/93/684DEF, in *GUCE C 11* del 15 gennaio 1994.

<sup>18</sup> Regolamento (CE) n. 2317/95 del Consiglio, del 25 settembre 1995, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, in *GUCE L 234* del 3 ottobre 1995.

<sup>19</sup> Corte di giustizia in sentenza del 10 giugno 1997 in causa n.392/95, in *Racc.* 1997, I, 3213.

<sup>20</sup> Regolamento (CE) n. 1638/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti, in *GUCE L 164* del 14 luglio 1995.

La disciplina comunitaria sulle condizioni di soggiorno degli stranieri si è particolarmente evoluta con il Trattato di Maastricht, grazie anche al Protocollo addizionale sulla politica sociale allegato al Trattato, nel quale si faceva esplicito riferimento anche ai cittadini di Paesi terzi<sup>21</sup>.

Un primo tentativo di disciplinare in modo compiuto lo *status* dei cittadini stranieri residenti da lungo tempo in uno degli Stati membri viene dall'elaborazione nel 1994 del *Progetto di Carta dei diritti e doveri dei cittadini di Paesi terzi*<sup>22</sup> da parte del Parlamento europeo. L'obiettivo del progetto era quello di riavvicinare le condizioni di vita dei lavoratori cittadini di Stati terzi con i cittadini comunitari. La Carta, composta da 15 articoli, avrebbe dovuto disciplinare i vari diritti e libertà nonché i doveri dello straniero nel territorio comunitario. I diritti previsti erano di natura economica, sociale, culturale e politici; tra questi rientravano: il diritto ad esercitare una attività lavorativa autonoma o dipendente, il diritto ad una equa retribuzione, il diritto all'alloggio, alla sicurezza sociale, il diritto alla parità di trattamento e di opportunità tra uomini e donne, attenzioni particolari ai disabili, il diritto alla formazione professionale, il diritto alla libera circolazione nel territorio comunitario, il diritto al ricongiungimento familiare, l'agevolazione per l'acquisizione della cittadinanza ai residenti di lungo periodo, il diritto allo straniero di svolgere attività politica nonché l'elettorato attivo e passivo. L'adozione della Carta, mai avvenuta, avrebbe potuto garantire, a favore dei suddetti cittadini, un'uniformità di trattamento, consentendo di superare le forti differenze normative esistenti nei vari Stati membri.

Sul tema del soggiorno dei cittadini di Stati terzi, l'unico atto adottato in seno al Consiglio è una *Risoluzione del 1996 sullo status dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano in maniera prolungata nel territorio degli Stati membri*<sup>23</sup>. La Risoluzione specificava che i destinatari erano i cittadini di Paesi terzi che soggiornavano in modo regolare e ininterrotto per un arco di tempo, determinato dalle rispettive normative nazionali e, comunque, non inferiore a dieci anni. La sussistenza di questi requisiti, a meno che non vi fossero motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, consentiva

---

<sup>21</sup> Protocollo n. 14 sulla politica sociale, Accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Art. 2 comma 3: «[...] il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, nei seguenti settori: [...] condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio della Comunità[...]».

<sup>22</sup> V. il testo in Parlamento europeo, Seconda relazione sul Progetto di Carta dei diritti e dei doveri dei cittadini di Paesi terzi residenti nell'Unione europea, Relatore, on. Magnani-Noya, del 16 marzo 1994, PE 208.166/def.

<sup>23</sup> Risoluzione del Consiglio del 4 marzo 1996 "Sullo status dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano in maniera prolungata nel territorio degli Stati membri", in *GUCE* C 80 del 18 marzo 1996.

ai cittadini di Stati terzi di ottenere un permesso di soggiorno di almeno dieci anni che assegnava ai titolari una serie di benefici contemplati nella Risoluzione, come la possibilità di soggiornare in tutto il territorio dello Stato membro ed il godimento di un trattamento non meno favorevole rispetto ai cittadini dello Stato ospitante. Il trattamento si applicava alle condizioni di lavoro, ai diritti sindacali, alla politica pubblica degli alloggi, all'assistenza medica d'urgenza, all'istruzione obbligatoria e alla previdenza sociale. La Risoluzione disciplinava anche la revoca o il non rinnovo del permesso di soggiorno. Tra le cause vi erano: l'emanazione nei confronti del cittadino di Stato terzo di un provvedimento di espulsione, l'abbandono definitivo del territorio dello Stato ospitante, l'assenza da detto territorio per un periodo non inferiore a sei mesi e l'ottenimento dell'autorizzazione al soggiorno con frode. Sul contenuto della Risoluzione non si può fare a meno di notare la sinteticità e la carenza di diritti rispetto ai contenuti indicati, sul medesimo tema, dal Parlamento europeo. Quanto al valore giuridico dell'atto, è evidente il suo carattere programmatico non idoneo a porre obblighi giuridici agli Stati membri.

Accanto a questi atti riguardanti il trattamento degli stranieri, vanno ricordati i vari *Accordi di Cooperazione e di Associazione*<sup>24</sup> conclusi nel tempo dalla Comunità con alcuni Stati terzi ai sensi dell'art. 238 CEE<sup>25</sup>. Gli accordi stabiliscono il trattamento accordato ai cittadini di questi Stati ammessi a soggiornare negli Stati membri, e comprendono le norme sulla libera circolazione, la libertà di stabilimento e la parità di trattamento in materia di lavoro. Lo status dei cittadini dei Paesi terzi presenti nel territorio comunitario in virtù di questi accordi non è uniforme. Esso infatti, varia a seconda del Paese con il quale essi sono stati conclusi. I diritti previsti dai vari accordi di cooperazione e associazione sono stati sottoposti alla garanzia giurisdizionale della Corte di Giustizia.

Altro aspetto fondamentale è la lotta contro l'immigrazione illegale che ha rappresentato, e rappresenta oggi, una delle problematiche più complesse alle quali la Comunità europea ha cercato di porvi rimedio. Il carattere illegale dell'immigrazione si

---

<sup>24</sup> Accordo di associazione con la Turchia, concluso nel 1963 ed integrato da un Protocollo nel 1970; Accordi di cooperazione prima e associazione poi con Tunisia e Marocco del 1978; Accordo di cooperazione con l'Algeria (1978); Accordo istitutivo di uno Spazio Economico Europeo del 1992; Accordi conclusi con Polonia (1993), Ungheria (1993) e Slovacchia (1994).

<sup>25</sup> Art. 238 CEE: «La Comunità può concludere con uno Stato terzo, una unione di Stati o una organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio operante all'unanimità e previo parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza assoluta dei membri che lo compongono. Qualora tali accordi importino degli emendamenti al presente Trattato, questi ultimi devono essere preventivamente adottati secondo la procedura prevista dall'articolo 236».

riscontra, oltre all'ingresso nel territorio di uno Stato in violazione della legislazione interna sull'accesso degli stranieri, anche come conseguenza del soggiorno irregolare. Ad accrescere la complessità del fenomeno si affianca anche la problematica del traffico di migranti gestito da organizzazioni criminali, noto come “*tratta degli esseri umani*”. Di questo complesso fenomeno si sono occupati diverse istituzioni internazionali, in primis le Nazioni Unite. Nel contesto dell'Unione europea sono stati adottati vari strumenti legislativi finalizzati ad introdurre una normativa uniforme riguardo alla lotta contro l'immigrazione clandestina e il traffico di persone. Il regime giuridico introdotto dal Trattato di Maastricht ha inserito questa problematica nell'art. K1, tra le “*questioni di interesse comune*”. Questo limite ha impedito il formarsi di una concreta competenza comunitaria in materia; così, l'attività dell'Unione si è limitata all'adozione di strumenti come risoluzioni e raccomandazioni che poco hanno inciso sulla condotta degli Stati membri, ad eccezione di qualche Azione Comune in materia di tratta. Con riferimento al contenuto dell'attività, l'attenzione si è concentrata nell'individuazione dei principali modi attraverso i quali l'immigrazione irregolare si manifesta, come l'impiego irregolare, i matrimoni fittizi e l'ingresso irregolare a scopo di sfruttamento. Particolare attenzione è stata, poi, rivolta alle politiche di espulsione e di riammissione.

Con riferimento agli strumenti a contenuto generale adottati, si segnala la *Raccomandazione nel 1994 del Consiglio GAI riguardante l'adozione di un documento di viaggio standard per l'allontanamento dei cittadini di Stati terzi*<sup>26</sup> che, «valido per un viaggio di sola andata, sia utilizzato all'occorrenza da tutti gli Stati membri in caso di espulsione dal territorio dell'Unione di cittadini di paesi terzi».

In seguito, nel 1995 è stata adottata una *Raccomandazione sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale e il miglioramento dei mezzi di controllo previsti a tale scopo*<sup>27</sup>. La Raccomandazione si proponeva di realizzare una maggiore armonizzazione dei mezzi di controllo sugli stranieri ed invitava gli Stati membri a dotarsi di un archivio centrale sui cittadini stranieri per meglio controllarne la loro situazione amministrativa con riferimento al soggiorno e agli eventuali provvedimenti di espulsione.

---

<sup>26</sup> Raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994 concernente l'adozione di un documento di viaggio standard (lasciapassare) per l'allontanamento di cittadini di paesi terzi, in *GUCE C 274* del 19 settembre 1996.

<sup>27</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1995 sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale e il miglioramento dei mezzi di controllo previsti a tale scopo, in *GUCE C 005* del 10 gennaio 1996.

Sempre nel 1995, una terza *Raccomandazione riguardava la concertazione e la cooperazione nell'attuazione delle misure di espulsione*<sup>28</sup> tra gli Stati membri, con lo scopo di agevolarne l'attuazione. La Raccomandazione proponeva agli Stati una maggiore cooperazione per agevolare il transito degli stranieri, oggetto di provvedimenti di espulsione nei rispettivi territori.

Tra le misure specifiche connesse al fenomeno dell'immigrazione illegale, il Consiglio ha adottato nel 1995 e nel 1996 due *Raccomandazioni sulla questione dell'occupazione irregolare degli immigrati*<sup>29</sup>. Con la prima Raccomandazione si invitava gli Stati ad adottare misure che consentissero ai datori di lavoro di espletare i controlli circa lo status degli aspiranti lavoratori stranieri prima dell'assunzione. La seconda Raccomandazione era indirizzata alla repressione del fenomeno del lavoro irregolare. Il Consiglio invitava gli Stati membri a sanzionare anche penalmente le assunzioni di lavoratori privi di permesso di soggiorno e il reclutamento di manodopera attraverso organizzazioni criminali.

Un'altra misura specifica riguardava il problema dei c.d. "matrimoni fittizi", celebrati tra cittadini comunitari e cittadini di Stati terzi per eludere le normative in tema di ammissione e soggiorno. Nel 1997 il Consiglio ha emanato una *Risoluzione sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi*<sup>30</sup> allo scopo di accertare la natura fittizia del matrimonio. Tra i criteri per identificare la natura fraudolenta del matrimonio venivano suggeriti il mancato mantenimento del rapporto di convivenza tra i coniugi, il fatto che questi non si fossero mai incontrati prima del matrimonio e il caso in cui avessero commesso errori circa i loro dati personali. Qualora le autorità avessero accertato la natura fittizia del matrimonio, il permesso di soggiorno accordato al coniuge cittadino di Paese terzo avrebbe dovuto essere ritirato, revocato o non rinnovato. Nessuna sanzione, né amministrativa né penale, era però prevista nei loro confronti.

Uno strumento utile per combattere l'immigrazione clandestina è la riammissione, riconosciuta anche dal diritto internazionale, in base al quale due Parti contraenti si impegnano a riammettere nel proprio territorio i rispettivi cittadini, oggetto di eventuali

---

<sup>28</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1995 relativa alla concertazione e alla cooperazione nell'attuazione delle misure di espulsione, in *GUCE C 5* del 10 gennaio 1996.

<sup>29</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1995 sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale e il miglioramento dei mezzi di controllo previsti a tale scopo, in *GUCE C 005* del 10 gennaio 1996; Raccomandazione del Consiglio del 27 settembre 1996 relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi, in *GUCE C 304* del 14 ottobre 1996.

<sup>30</sup> Risoluzione del Consiglio del 4 dicembre 1997 sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi, in *GUCE C 382* del 16 dicembre 1997.

provvedimenti di allontanamento. A riguardo, il Consiglio ha adottato due distinte Raccomandazioni riguardanti l'armonizzazione del contenuto degli accordi di riammissione e le procedure da seguire per consentirne l'attuazione. Nella prima *Raccomandazione* del 1994, il Consiglio ha sottoposto all'attenzione degli Stati membri *“un accordo bilaterale standard sulla riammissione fra uno Stato membro e uno Stato terzo”*<sup>31</sup>. Eventuali riammissioni avrebbero dovuto svolgersi *“ratione personae”* attraverso un provvedimento legittimo. Inoltre, vi doveva essere un vincolo di cittadinanza, anche presunto, tra l'individuo e lo Stato ricevente. I criteri da seguire per l'accertamento della cittadinanza sono stati indicati sempre dal Consiglio nella seconda *Raccomandazione* del 1995 relativa *“ai principi generali da seguire all'atto della stesura dei Protocolli sull'attuazione degli accordi sulla riammissione”*<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda la lotta alla *“tratta degli esseri umani”*, anche se non espressamente previsto dall'art. K1 TUE, ha visto più volte l'intervento delle istituzioni comunitarie con misure sia di carattere preventivo che repressivo e, a differenza degli altri settori analizzati, con atti di carattere vincolante. Il Consiglio GAI ha adottato due *Azioni comuni* entrambe nel 1996 *con le quali è stato esteso il mandato dell'Ufficio europeo Droghe EUROPOL*<sup>33</sup>; sulla base di questi atti, detto Ufficio avrebbe dovuto funzionare da centro di scambio e di analisi di dati e informazioni per quanto riguarda le aree di traffico degli esseri umani e dei reati in cui erano coinvolte le organizzazioni criminali di immigrazione clandestina. Lo strumento più importante adottato dal Consiglio in materia risale al 1997 ed è *l'Azione comune per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini*<sup>34</sup>. In questo atto il Consiglio, dopo aver definito il concetto di *“tratta”* e di *“sfruttamento sessuale”* in modo da uniformarlo nelle diverse normative interne, indica agli Stati le misure da adottare. Innanzi tutto, ciascuno Stato membro deve introdurre una apposita disciplina legislativa mirante a considerare questi comportamenti come reati e, a seconda dei casi, a sanzionarli penalmente anche

---

<sup>31</sup> Raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994 relativa *“ad un accordo bilaterale standard sulla riammissione fra uno Stato membro e uno Stato terzo”*, in *GUCE C. 274* del 19 settembre 1996.

<sup>32</sup> Raccomandazione del Consiglio del 25 luglio 1995 *“sui principi generali da seguire all'atto della stesura di protocolli sull'attuazione di accordi sulla riammissione”*, in *GUCE C 274* del 19 settembre 1996.

<sup>33</sup> Azione comune del Consiglio del 29 novembre 1996 relativa all'istituzione *“e all'aggiornamento costante di un repertorio delle competenze, capacità e conoscenze specialistiche nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, per facilitare la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea nell'applicazione della legge”* e Azione comune del Consiglio del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Ufficio droghe EUROPOL, entrambe pubblicate in *GUCE L 342* del 31 dicembre 1996.

<sup>34</sup> Azione comune del Consiglio del 24 febbraio 1997 (97/154/JHA) per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, in *GUCE L 063* del 4 marzo 1997.

con pene detentive. Altre misure dell'azione comune hanno riguardato invece la tutela delle vittime e dei loro familiari, suggerendo la possibilità di agevolarne il loro ritorno nel Paese di origine.

Da questa breve analisi possiamo constatare il carattere essenzialmente intergovernativo, anche se istituzionalizzato, della cooperazione in tema di immigrazione nel Trattato di Maastricht. Ciò risulta anche in considerazione del ruolo limitato, nel procedimento decisionale, della Commissione e del Parlamento europeo e dall'assenza di competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia. A questi rilievi si aggiunge la sovrapposizione con il "sistema Schengen", e l'inadeguatezza degli strumenti normativi del Titolo VI (azioni e posizioni comuni, risoluzioni e raccomandazioni). Per quanto riguarda i risultati conseguiti dall'attività svolta nel "terzo pilastro", i limiti menzionati hanno ostacolato i progressi nella realizzazione dell'obiettivo della libera circolazione delle persone, condizionati anche dalle scelte politiche degli Stati membri. Dai provvedimenti adottati, l'orientamento che ne risulta è quello di una politica restrittiva in materia di asilo e di immigrazione che comunque non ha risolto i problemi di bisogno di sicurezza dei cittadini europei. Da qui l'esigenza di procedere ad una riforma del "terzo pilastro" dell'Unione per superare le carenze riscontrate nel Titolo VI.

Non vanno, comunque, dimenticati i meriti e le novità del "terzo pilastro" che ha istituzionalizzato a livello comunitario la cooperazione intergovernativa nei temi di "giustizia e affari interni", fissando competenze comuni certe in materie fino ad allora rientranti nella sovranità riservata degli Stati membri.



## 1.4 - LE INNOVAZIONI DAL TRATTATO DI AMSTERDAM A QUELLO DI NIZZA

### 1.4.1 – L'IMMIGRAZIONE NEL NUOVO TITOLO IV DEL TCE

Una svolta giuridica verso la “comunitarizzazione” della disciplina dell’immigrazione si è compiuta con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il primo maggio 1999<sup>1</sup>. Si è dato inizio così al passaggio della materia dall’area intergovernativa alla competenza comunitaria<sup>2</sup>. Il nuovo Trattato ha “comunitarizzato” la materia di «visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone», inserendole nel nuovo Titolo IV del Trattato CE (artt. 61 – 69). Gli Stati membri hanno, così, deciso di trasferire progressivamente (il c.d. “*periodo transitorio*”, ovvero cinque anni dall’entrata in vigore del Trattato) dal “*terzo*” al “*primo pilastro*” le materie connesse all’immigrazione, mentre il Titolo VI del Trattato UE (artt. 29 – 42), e quindi il “*terzo pilastro*”, è dedicato alla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La materia dell’immigrazione costituisce, ora, una competenza concorrente, o parallela, tra istituzioni comunitarie e Stati membri, inserita tra i nuovi obiettivi dell’art. 2 TUE per «conservare e sviluppare l’Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima». I rapporti tra l’integrazione comunitaria del Titolo IV TCE e la cooperazione intergovernativa del Titolo VI TUE, quali risultano dal nuovo quadro disegnato ad Amsterdam, non sono più, come in passato, di concorrenza o rivalità, essendo entrambi i metodi finalizzati alla realizzazione di un unico obiettivo: la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Non si può, tuttavia, fare a meno di rilevare che la “comunitarizzazione” è stata il frutto di un compromesso tra quei Paesi che avevano manifestato la volontà di proseguire

---

<sup>1</sup> Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull’Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, in *GUCE C* 340 del 10 novembre 1997.

<sup>2</sup> Sulle nuove competenze in materia v., PANIZZA R. (2005), pag. 531 e ss.; BERTINI S. (2003), pag. 194 e ss.; DELGADO L. (2002), pag. 266 e ss.; MELOTTI U. (2003), pag. 65 e ss.; LICASTRO G. (2006), pag. 172 e ss.; QUADRI S. (2005), pag. 309; VERRILLI A. (2001), pag. 346 e ss.; GIUBBONI S. (2005), pag. 220 e ss.; LANG A. (2006), pag. 263 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 28 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 163 e ss.

verso questo obiettivo e quelli più ostili, come Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, orientati a mantenere la materia dell'immigrazione nella cooperazione a livello intergovernativo. Questo orientamento ha portato all'adozione di Protocolli addizionali al Trattato sulla partecipazione o meno dei tre Paesi rispetto al Titolo IV TCE.

L'operatività del Titolo IV risulta quindi limitata dalla mancata partecipazione ai lavori di questi tre Paesi dell'Unione.

Le importanti novità del Trattato di Amsterdam comprendono anche l'integrazione degli Accordi di Schengen nel contesto comunitario, mediante Protocollo allegato, ponendo fine così alla contraddizione degli Accordi che ponevano un obiettivo comunitario, quello della libera circolazione delle persone, al di fuori dei Trattati comunitari.

Le materie trasferite al "*primo pilastro*", confluite nel nuovo Titolo IV TCE, comprendono quasi tutti i settori contemplati nell'art. K1 del Trattato di Maastricht sull'Unione europea. In particolare, secondo gli articoli 62 e 63 TCE, è prevista la competenza del Consiglio ad adottare:

- «misure volte a garantire, in conformità all'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne»;
- «misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri»;
- «misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi»;
- «misure in materia di asilo»;
- «misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati»;
- «misure in materia di politica dell'immigrazione» nei seguenti settori: condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare e immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- «misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri».

Gli Stati membri hanno così individuato in modo preciso le varie materie nelle quali deve estendersi la competenza comunitaria.

Va osservato che l'art. 63 TCE ha introdotto un limite temporale di cinque anni, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, entro il quale le misure evocate dall'art. 62 e 63 TCE avrebbero dovuto essere adottate dal Consiglio.

Il passaggio della materia immigratoria al metodo comunitario non è però immediato, ma è caratterizzato da due distinti meccanismi decisionali introdotti dal legislatore. C'è una prima fase, il c.d. "*periodo transitorio*" che è durato cinque anni, dal 1999 al 2004, durante il quale per l'adozione delle delibere è stata prevista l'unanimità del Consiglio e, quindi, di tutti gli Stati membri. Durante questo periodo, inoltre, il potere di iniziativa non è stato attribuito esclusivamente alla Commissione ma è stato condiviso con gli Stati membri che, quindi, hanno potuto presentare proposte, sulle quali, previa consultazione del Parlamento europeo, spettava al Consiglio pronunciarsi. In sostanza, durante questi cinque anni, il metodo di lavoro non si è discostato rispetto a quanto previsto dal "*terzo pilastro*" del Trattato di Maastricht. L'introduzione della regola dell'unanimità, sia pure di natura temporanea, ha comportato, dunque, una deroga rispetto al sistema decisionale comunitario, basato per lo più sul principio della maggioranza qualificata.

Trascorso il periodo transitorio dei cinque anni, il Trattato di Amsterdam, ha previsto importanti cambiamenti in materia. Innanzitutto, il potere di iniziativa della Commissione è ora esclusivo e non più condiviso con gli Stati membri. Tuttavia, essi possono inviare delle proposte alla Commissione affinché le sottoponga dinanzi al Consiglio per una discussione e l'eventuale approvazione. La Commissione non è tenuta a prendere in considerazione le proposte e può rigettarle o eventualmente emendarle.

Un'altra novità di rilievo riguarda la possibilità che il Consiglio decida di sottoporre tutto o parte dei settori indicati dal Titolo IV alla procedura di codecisione regolata dall'art. 251 TCE che prevede per l'adozione degli atti il voto a maggioranza qualificata del Consiglio e un ruolo incisivo del Parlamento europeo che delibera insieme al Consiglio sull'adozione o meno di un determinato provvedimento normativo<sup>3</sup>. Questo passaggio tuttavia, non è semplice da realizzarsi perché, la delibera che determina questo passaggio deve essere adottata con il consenso unanime degli Stati membri. Si comprende, quindi, il motivo che ha impedito l'adozione da parte del Consiglio di questa possibilità durante il c.d. "*periodo transitorio*".

---

<sup>3</sup> Per una più attenta analisi della procedura di codecisione si rimanda alla lettura dell'art.251 del TCE.

L'attuazione di misure in questi settori prevede espressamente dei limiti. Innanzi tutto, nei settori riguardanti asilo e sfollati il Trattato prevede in modo esplicito l'adozione di «norme minime» inoltre, l'art. 63 comma 2 prevede che le misure su immigrazione e sulla condizione dei cittadini stranieri «non ostano a che uno Stato membro mantenga o introduca, nei settori in questione, disposizioni nazionali compatibili con il presente trattato e con gli accordi internazionali». Un ulteriore limite alle competenze comunitarie in tema è ricavabile dal rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5 TCE), secondo il quale, in assenza di una competenza esclusiva della Comunità. Quest'ultima deve intervenire «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

Sempre in riferimento all'ambito della competenza comunitaria va ricordato che, ai sensi dell'art. 64 TCE par.1, il Titolo IV «non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna».

A rendere ancora più complesso il sistema comunitario del Trattato di Amsterdam in materia, bisogna analizzare il regime di integrazione differenziata di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca rispetto al Titolo IV TCE.

La posizione di Gran Bretagna e Irlanda è regolata da un apposito Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. Entrambi i Paesi, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo, non partecipano all'adozione delle misure riguardanti i settori compresi dal Titolo IV. Di conseguenza, nessuna disposizione del Titolo, nessuna misura o decisione della Corte di Giustizia adottata sulla base del medesimo Titolo e nessuna disposizione di accordi internazionali conclusi ai sensi del Titolo IV può produrre effetti nei loro confronti.

Questa esclusione non è a carattere definitivo, infatti l'art. 3 del Protocollo prevede che, entro tre mesi dalla presentazione di una proposta, questi possano notificare l'intenzione di partecipare alla sua adozione ed applicazione. Questa clausola dà la possibilità ai due Stati di scegliere le misure alle quali vincolarsi. Esclusivamente alla situazione dell'Irlanda, il Protocollo ha previsto la possibilità che lo Stato notifichi al Consiglio la volontà di non utilizzare più la clausola “*opting out*” e, in tal caso, si applicherebbero all'Irlanda le normali disposizioni del Trattato.

Differente è anche la posizione della Danimarca, che come da Protocollo sul suo *status* nell'Unione, non partecipa ai lavori del Consiglio nelle materie indicate dal Titolo IV

TCE. Pertanto, anche per questo Stato, nessuna decisione sulla base di questo Titolo, nessuna norma adottata dal Consiglio e nessuna decisione della Corte di Giustizia ai sensi del medesimo e nessuna disposizione di eventuali accordi conclusi sulla base del Titolo IV potrà essere vincolante. Tuttavia, come precisato dall'art. 4 del Protocollo, queste esclusioni «non si applicano alle misure che determinano quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, né a misure relative all'instaurazione di un modello uniforme per i visti».

A differenza delle posizioni di Gran Bretagna e Irlanda, il Protocollo sulla Danimarca non prevede nessuna clausola di “*opting in*”, quindi, la Danimarca non ha la possibilità di accettare, anche parzialmente, le misure adottate ai sensi del Titolo IV TCE. Una simile facoltà è invece prevista con riferimento all'integrazione dell'*acquis* di Schengen. Infatti, la Danimarca, pur essendo parte contraente degli Accordi di Schengen, si era opposta alla loro “*comunitarizzazione*” e, per tale motivo, sono state predisposte disposizioni *ad hoc* nel Protocollo d'integrazione dell'*acquis* di Schengen volte a regolare la sua posizione.

Le diverse deroghe nella disciplina del Titolo IV TCE in seguito alla “*comunitarizzazione*” attuata dal Trattato di Amsterdam, sia per quanto riguarda il processo decisionale e sia per la sua “geometria variabile”, appaiono non prive di qualche critica, tanto che qualche analista non ha esitato a definirla «non solo incompleta o parziale, ma anche virtuale<sup>4</sup>». Tuttavia, il Titolo IV del Trattato CE racchiude una serie di disposizioni che costituiscono la base giuridica attraverso la quale creare e sviluppare la futura politica migratoria europea.

#### *1.4.2 - LA RIFORMA DEL TITOLO VI DEL TUE*

Uno degli obiettivi dell'Unione europea è «fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia. Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico

---

<sup>4</sup> PANIZZA R. (2005), pag. 541.

illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode» (art.29 TUE). Per la realizzazione di questo obiettivo il Trattato di Amsterdam ha ridefinito il “*terzo pilastro*”, precisando le azioni possibili nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria penale, mediante l’elencazione dei contenuti elencati agli articoli 30 e 31 del Trattato UE. La realizzazione di questi obiettivi potrà avvenire attraverso una più stretta collaborazione fra le autorità di polizia competenti degli Stati membri, sia direttamente, sia attraverso l’Ufficio europeo di polizia (Europol). E’ anche prevista la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri e tramite l’Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust) e, infine, anche la possibilità di ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale, circoscritto alla fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni.

Il Titolo VI TUE resta caratterizzato dalla logica intergovernativa sia nei procedimenti decisionali che negli strumenti giuridici. Il Consiglio mantiene il ruolo preminente e continua a deliberare all’unanimità, salvo che per le misure di attuazione delle decisioni e per le questioni procedurali nelle quali si applica la maggioranza qualificata. Il potere di iniziativa in questo settore viene esteso anche alla Commissione che lo condivide con gli Stati membri. Un maggior coinvolgimento, rispetto al passato, è stato previsto per il Parlamento europeo che prima dell’adozione di atti del “*terzo pilastro*” deve essere obbligatoriamente consultato. Una importante innovazione riguarda la competenza della Corte di Giustizia, prima esclusa dal “*terzo pilastro*” che tuttavia è subordinata ad una dichiarazione di accettazione da parte di ciascuno Stato membro. Per quanto riguarda gli strumenti giuridici sono state apportate diverse novità elencate nell’art. 34 TUE par.2. Restano le Posizioni comuni volte a definire l’orientamento dell’Unione in merito ad un tema specifico, restano anche le Convenzioni che entreranno in vigore una volta ratificate dalla metà degli Stati, salvo che non sia previsto diversamente, mentre, le Azioni comuni sono sostituite da una nuova tipologia di atti vincolanti, anche se privi di effetti diretti, le Decisioni quadro e le Decisioni. Le prime, analogamente alle Direttive comunitarie, sono finalizzate al riavvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, le seconde sono adottate per la realizzazione di scopi, non meglio precisati, coerenti con gli obiettivi del titolo VI TUE ad esclusione del riavvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. In definitiva, benché le riforme istituzionali del Trattato di Amsterdam hanno portato ad aperture al metodo comunitario, il metodo intergovernativo nel “*terzo pilastro*” resta prevalente.

### 1.4.3 - IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Per completare il complesso quadro di riferimento istituzionale del Titolo IV TCE e del Titolo VI TUE bisogna considerare le nuove competenze affidate alla Corte di Giustizia delle Comunità europee<sup>5</sup>. Ai sensi dell'art. 68 TCE la Corte ha infatti la possibilità di effettuare un controllo giurisdizionale sia sulle disposizioni del Titolo IV sia sul diritto derivato. Si tratta di una importante novità rispetto al passato quando, con riferimento alle discipline del “*terzo pilastro*”, non era previsto nessun controllo giurisdizionale da parte della Corte, con possibili conseguenze negative per quanto riguarda la tutela degli interessi individuali delle persone. Con l'adozione del Trattato di Amsterdam questa carenza è, in linea di principio, venuta meno anche se sono state introdotte alcune eccezioni al sistema generale del contenzioso comunitario.

La prima eccezione riguarda la possibilità del rinvio pregiudiziale, regolato dall'art. 234 TCE, che invece secondo l'art. 68 TCE è riservata esclusivamente «in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno». Questo significa che la giurisdizione nazionale legittimata ad effettuare il rinvio è soltanto quella di ultima istanza, restano quindi escluse da tale possibilità le giurisdizioni inferiori. Con questa scelta, gli Stati membri hanno preferito limitare la portata del rinvio. In questo modo, ai sensi della normativa vigente, i giudici di prima istanza possono procedere in modo autonomo all'interpretazione delle disposizioni del Titolo IV TCE e degli atti comunitari basati su di esso con la possibilità anche di decisioni contrastanti non solo nell'ambito dei diversi Stati membri dell'Unione ma anche all'interno di uno stesso ordinamento statale. «Aver eliminato la facoltà di rinvio per i giudici di primo grado nel pilastro comunitario comporta effettivamente un regresso dell'*acquis* comunitario, comportando il rischio di applicazione non uniforme del diritto comunitario»<sup>6</sup>. Sempre sul rinvio pregiudiziale si è poi discusso in dottrina, circa l'esistenza o meno di un obbligo da parte del giudice di ultima istanza, di sottoporre una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte.

---

<sup>5</sup> Sulle competenze della Corte di Giustizia in seguito al Trattato di Amsterdam cfr. GAROFALO L. (2000), pag. 805 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 86 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 174 e ss.

<sup>6</sup> CURTI GIALDINO C. (1998), pag. 55.

Una seconda eccezione è prevista dall'art. 68 TCE comma 2 in base al quale «la Corte di giustizia non è comunque competente a pronunciarsi sulle misure o decisioni adottate a norma dell'articolo 62, punto 1, in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna». Con questo limite è stata impedita alla Corte l'applicazione della propria giurisprudenza nella disciplina riguardante l'assenza di controllo alle persone all'atto di attraversamento delle frontiere interne, qualora vi siano interessi di ordine pubblico o di sicurezza interna.

Ad attenuare queste carenze è stata prevista dall'art. 67 TCE par. 2 la possibilità che, trascorso il periodo transitorio dei cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo, possa decidere «di adattare le disposizioni relative alle competenze della Corte di giustizia». Con questo adattamento sarebbe possibile far rientrare le giurisdizioni inferiori nel meccanismo del rinvio pregiudiziale, uniformandolo alla disposizione generale dell'art. 234 TCE. Ad attenuare, in qualche modo, i rischi di interpretazioni divergenti all'art. 68 TCE par. 3 è stata prevista la possibilità che «il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi sull'interpretazione del presente titolo o degli atti delle istituzioni della Comunità fondati sul presente titolo. La decisione pronunciata dalla Corte di giustizia, in risposta a siffatta richiesta, non si applica alle sentenze degli organi giurisdizionali degli Stati membri passate in giudicato». Una pronuncia di questo tipo della Corte implicherebbe, al pari delle interpretazioni derivanti da un rinvio pregiudiziale di un giudice nazionale, «un effetto sostanzialmente *erga omnes* imponendosi, pertanto, a tutti i soggetti dell'ordinamento interno come di quello comunitario»<sup>7</sup>.

Per concludere questa discussione sul ruolo della Corte nel Trattato di Amsterdam, bisogna ricordare che il regime particolare accordato a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, regolato dai rispettivi Protocolli, ha stabilito che le decisioni della Corte di Giustizia sull'interpretazione delle norme del Titolo IV non sono vincolanti o applicabili nei loro confronti, salvo nel caso previsto dal Protocollo su Gran Bretagna e Irlanda di partecipazione a misure del Titolo IV TCE; in tal caso i due Stati sono vincolati, al pari degli altri Stati membri, alle norme che regolano il ruolo della Corte nel Titolo IV TCE.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pag. 58.



Per quanto riguarda le competenze della Corte relative al Titolo VI del Trattato sull'Unione europea riguardante la Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che incide anche sulla materia dell'immigrazione, bisogna premettere che tale competenza non è automatica, ma è subordinata alla preventiva accettazione da parte dello Stato membro. Detto questo, l'art. 35 TUE stabilisce che «la Corte di giustizia delle Comunità europee, alle condizioni previste dal presente articolo, è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite ai sensi del presente titolo e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse». E' stata quindi prevista una competenza pregiudiziale sugli atti derivanti dal Titolo IV TUE, un ricorso per annullamento degli atti derivati da parte degli Stati o della Commissione entro due mesi dalla pubblicazione ed infine una procedura per risolvere le controversie tra Stati membri sull'interpretazione o l'applicazione di atti adottati a norma dell'art. 34 TUE par. 2, quando questa controversia non può essere risolta dal Consiglio entro sei mesi dalla data nella quale esso è stato adito da uno degli Stati.

La Corte è, comunque, esclusa dalla competenza pregiudiziale a pronunciarsi, anche incidentalmente, sulla validità e proporzionalità delle misure nazionali per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna (art. 35 par. 5).

La sottoposizione, seppur parziale, del nuovo Titolo VI TUE al controllo giurisdizionale rappresenta un notevole passo in avanti rispetto a quanto previsto dal Trattato di Maastricht.

Per quanto riguarda invece le competenze della Corte sull'*acquis* di Schengen, come stabilito dal Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam<sup>8</sup>, dipendono a seconda della base giuridica determinata dal Consiglio per gli atti dell'*acquis*. La Corte esercita le competenze, conferitele dalle pertinenti disposizioni applicabili dai Trattati. Questo significa che se la disposizione appartiene al “*primo pilastro*” si applicano le competenze relative al Titolo IV TCE, se è nel “*terzo pilastro*”, la competenza della Corte si baserà su quanto previsto dal Titolo VI TUE.

---

<sup>8</sup> Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, Art. 2, par.1, «Relativamente a tali disposizioni e decisioni e in base a detta determinazione delle basi giuridiche, la Corte di giustizia delle Comunità europee esercita le competenze conferitele dalle pertinenti disposizioni applicabili dei trattati.[...]Fino all'adozione delle misure di cui sopra e fatto salvo l'articolo 5, paragrafo 2, le disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen sono considerate atti fondati sul titolo VI del trattato sull'Unione europea».

#### 1.4.4 - L'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'UNIONE EUROPEA

Il Trattato di Amsterdam ha previsto, tra le altre novità, l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen<sup>9</sup> nell'ambito dell'Unione europea mediante un apposito Protocollo. Questo risultato è di indubbio valore se si pensa agli importanti risultati raggiunti sulla libera circolazione delle persone mediante gli Accordi di Schengen. Oltre a ciò, gli Accordi contengono importanti disposizioni in settori divenuti di competenza comunitaria con l'adozione del Trattato di Amsterdam, si pensi al tema dei controlli alle frontiere esterne nei confronti degli stranieri nonché riguardo la loro circolazione. Le divergenze fra gli Stati, sul se e sul come collocare gli Accordi nell'ambito comunitario, emerse in seno ai negoziati di modifica dei Trattati, sono state risolte regolando la materia attraverso un apposito Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, tenendo anche conto delle posizioni di Gran Bretagna e Irlanda che non aderiscono agli Accordi, e rinviando a successivi atti del Consiglio la questione della ripartizione della base giuridica delle singole disposizioni o decisioni dell'*acquis*.

Il Protocollo nell'art.1 autorizza gli Stati aderenti ad «instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel campo di applicazione di tali accordi e delle disposizioni collegate». Pertanto con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam l'*acquis* si applica a tutti gli Stati le parti degli Accordi e il Comitato esecutivo è stato assorbito dal Consiglio dei ministri dell'Unione che, deliberando all'unanimità, ha poi emanato gli atti necessari per l'attuazione del Protocollo e, in particolare, la ripartizione delle disposizioni dell'*acquis* tra il “*primo*” e il “*terzo pilastro*” dell'Unione europea.

Il Protocollo ha, anche, previsto un particolare regime per quanto riguarda alcuni Paesi come la Danimarca che non partecipa al Titolo IV del TCE, la Norvegia e l'Islanda che fanno parte degli Accordi di Schengen ma non dell'Unione europea, la Gran Bretagna e l'Irlanda che al contrario fanno parte dell'Unione ma non partecipano agli Accordi di Schengen. Per questi Paesi il Protocollo ha previsto disposizioni specifiche e sono stati conclusi accordi *ad hoc* che regolano le modalità di partecipazione alla cooperazione Schengen.

Sulla situazione di Norvegia e Islanda, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo, il Consiglio ha concluso un accordo sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo

---

<sup>9</sup> Sull'incorporazione dell'*acquis* di Schengen v. NASCIMBENE B. (1999), pag. 731 e ss.; CURTI GIALDINO C. (1998), pag. 41 e ss.; LANG A. (2006), pag. 267 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 64 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 181 e ss.

sviluppo dell'*acquis* di Schengen<sup>10</sup>. Esso crea un organo specifico, il Comitato misto, con il compito di discutere le questioni relative all'applicazione del Trattato. Sono state previste forme di comunicazione anche informali e i due Stati decidono, comunque, autonomamente se accettare o meno nuovi provvedimenti dell'*acquis*.

Per quanto riguarda la Gran Bretagna e l'Irlanda, che non sono parti degli Accordi di Schengen, il Protocollo all'art. 4 ha previsto che in qualsiasi momento possano decidere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis*. Ad esempio, i due Stati hanno deciso di partecipare alle disposizioni dell'*acquis* inerenti alla cooperazione giudiziaria in materia penale, incluso il Sistema di informazione Schengen (SIS).

La Danimarca, non essendo destinataria del Titolo IV TCE, ma in quanto parte degli Accordi di Schengen, conserva rispetto agli altri Stati firmatari degli Accordi gli stessi diritti ed obblighi esistenti prima della determinazione della base giuridica dell'*acquis*. Più complessa è la posizione dello Stato riguardo lo sviluppo della cooperazione Schengen. In proposito, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio su una proposta o iniziativa di sviluppo dell'*acquis*, la Danimarca ha la possibilità di scegliere se accettarla e, qualora decida di accettarla si creerà un obbligo di diritto internazionale tra la Danimarca e gli altri Stati membri. E' comunque prevista la possibilità che la Danimarca riveda la sua posizione e decida, come previsto dall'art. 7 del Protocollo sulla posizione della Danimarca, «che non intende più avvalersi, in tutto o in parte, del presente protocollo. In tal caso, la Danimarca applicherà pienamente tutte le misure pertinenti in vigore a quel momento nell'ambito dell'Unione europea». Rispetto agli sviluppi dell'*acquis* la decisione di partecipare o meno spetterà alla Danimarca per quanto riguarda gli atti con base giuridica nel Titolo IV TCE, mentre per gli atti che faranno riferimento al Titolo VI TUE, dove non sono state previste deroghe, lo sviluppo dell'*acquis* si applica alla Danimarca in quanto Stato parte degli Accordi di Schengen. Queste deroghe non si applicano agli Stati intenzionati a far parte dell'Unione che, come stabilito dal Protocollo, hanno l'obbligo di accettare integralmente l'*acquis* e le successive misure adottate dalle istituzioni comunitarie nel suo campo di applicazione.

---

<sup>10</sup> Accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen - Atto finale, in *GUCE* L 176 del 10.7.1999; e 1999/439/CE: Decisione del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa alla conclusione dell'accordo con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, in *GUCE* L 176 del 10.7.1999; e 1999/437/CE: Decisione del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, in *GUCE* L 176 del 10.7.1999.

L'adesione dei dieci Stati, avvenuta nel 2004 con l'entrata in vigore dell'accordo di Atene, e della Romania e Bulgaria nel 2007, ha dunque previsto l'accettazione integrale dell'*acquis*; tuttavia l'applicazione è soggetta ad una procedura di due tempi: alcune norme sono immediatamente applicabili sin dalla data di adesione, altre disposizioni, come l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, lo saranno in seguito ad una decisione del Consiglio che si pronuncerà dopo aver accertato il rispetto dei necessari requisiti per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* da parte dello Stato membro. L'individuazione del contenuto dell'*acquis* è espressamente indicato dal Protocollo. Questo comprende, oltre all'Accordo del 1985 e alla Convenzione di applicazione del 1990, anche tutti i protocolli e gli accordi di adesione degli Stati firmatari, tutte le decisioni, le dichiarazioni adottate dal Comitato esecutivo e gli atti di attuazione. La definizione dettagliata del contenuto dell'*acquis* e delle rispettive basi giuridiche sono state poi determinate dalle Decisioni 1999/435/CE e 1999/436/CE<sup>11</sup> del Consiglio che ha definito l'*acquis* di Schengen per la determinazione della base giuridica per ciascuna delle disposizioni che costituiscono l'*acquis*. Le norme escluse dall'elenco delle Decisioni non perdono efficacia giuridica ma, come espressamente previsto dagli atti, gli effetti degli atti in vigore adottati in base agli Accordi di Schengen restano impregiudicati. Le disposizioni concernenti i visti, l'ingresso e il soggiorno sono state incorporate nel "*primo pilastro*", quindi per tutti i suddetti settori gli eventuali provvedimenti di emendamento e di emanazione di nuovi atti avranno come base giuridica gli art. 62 e 63 TCE. Per quanto riguarda le altre disposizioni degli Accordi di Schengen, in particolare quelle relative alla cooperazione tra forze di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale, la base giuridica è nel Titolo VI TUE, ossia nell'ambito della cooperazione intergovernativa del "*terzo pilastro*".

#### 1.4.5 - LE MODIFICHE DEL TRATTATO DI NIZZA E LA SITUAZIONE ATTUALE

---

<sup>11</sup> 1999/435/CE: Decisione del Consiglio, del 20 maggio 1999, che definisce l'acquis di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis; 1999/436/CE: Decisione del Consiglio, del 20 maggio 1999, che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis di Schengen, in GUCEL 176 del 10 luglio 1999.

Dal primo febbraio 2003 è entrato in vigore il Trattato di Nizza<sup>12</sup> che ha modificato sensibilmente i Trattati CE e UE. Le modifiche riguardano, tra le altre cose, alcune riforme istituzionali, la ponderazione dei voti in seno al Consiglio e l'estensione del criterio della maggioranza qualificata nelle procedure decisionali anche alla luce delle conseguenze dell'allargamento dell'Unione<sup>13</sup>. Tra le modifiche nessun mutamento di rilievo è stato introdotto sull'operatività delle norme che regolano le tematiche connesse all'immigrazione.

Le modifiche emendate dal Trattato di Nizza sul Titolo IV TCE riguardano per lo più la materia dell'asilo politico. All'art. 67, unico articolo del Titolo IV TCE modificato, è stato aggiunto il paragrafo 5 con il quale si prevede l'applicazione della procedura di codecisione ad una serie di materie riguardanti l'asilo e la protezione temporanea; procedura da applicare dopo che il Consiglio abbia prima adottato una normativa comunitaria al riguardo che definisca le norme comuni e i principi essenziali.

Con riferimento all'immigrazione è significativa la Dichiarazione relativa all'articolo 67 del Trattato di Nizza allegata al Trattato che istituisce la Comunità europea. In essa gli Stati membri hanno espresso il loro accordo affinché il Consiglio, nella decisione che dovrà adottare all'unanimità ai sensi dell'articolo 67, par. 2, decida che in alcuni settori (immigrazione e soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio, libertà di circolazione degli stranieri nella Comunità per un periodo inferiore a tre mesi) a partire dal primo maggio 2004 si applichi la procedura di codecisione regolata dall'art. 251 TCE. Sempre nella Dichiarazione si prevede che il Consiglio si adoperi «per rendere la procedura di cui all'articolo 251 applicabile, dal 1° maggio 2004 o al più presto dopo tale data, agli altri settori previsti dal titolo IV o ad alcuni di essi»<sup>14</sup>.

Su questo punto bisogna richiamare *la Decisione del Consiglio 2004/927 che assoggetta taluni settori contemplati dal Titolo IV alla procedura di codecisione*<sup>15</sup>.

Con la Decisione dal primo gennaio 2005 la procedura di codecisione dell'art. 251 TCE

---

<sup>12</sup> Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, firmato dagli Stati dell'Unione europea il 26 febbraio 2001, in *GUCE C* 80 del 10 marzo 2001; v. inoltre le versioni consolidate del TCE e del TUE, in *GUCE C* 325 del 24 dicembre 2002.

<sup>13</sup> Sulle modifiche del Trattato di Nizza v. BERTINI S. (2003), pag. 210 e ss.; LICASTRO G. (2006), pag. 172 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 193 e ss.

<sup>14</sup> Inoltre in base al Protocollo relativo all'articolo 67 allegato al Trattato CE dal Trattato di Nizza, a partire dal primo maggio 2004, «il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, per adottare le misure di cui all'art. 66 TCE» volte a garantire la cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri nelle materie del Titolo IV TCE.

<sup>15</sup> 2004/927/CE: Decisione del Consiglio, del 22 dicembre 2004, che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto trattato, in *GUUE L* 396 del 31.12.2004.

si applica per l'adozione di misure volte a garantire che non vi siano più controlli sulle persone all'atto di attraversamento delle frontiere interne (art. 62 TCE, punto 1), alle misure relative alle procedure da seguire per i controlli alle frontiere esterne (art. 62 TCE, punto 2 lettera a) ), alle misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei Paesi terzi possono spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi (art. 62 TCE, punto 3), alle misure per la promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (art. 63 TCE, punto 2 lettera b) ), nonché agli atti in materia di immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare (art. 63 TCE, punto 3 lettera b) ). Inoltre, come previsto dalle modifiche del Trattato di Nizza, con l'adozione della *Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*<sup>16</sup>, si è conclusa la prima fase della politica europea di asilo. Può quindi considerarsi soddisfatta la condizione prevista dall'art. 67 TCE par.2. Dunque tutte le normative in materia di asilo possono ora essere adottate in base alla procedura di codecisione e con deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata analogamente a quanto previsto dalla Decisione 2004/927/CE. La procedura consultiva con delibera all'unanimità resta invece, per le norme in materia di immigrazione economica che non sono state ancora approvate dalle istituzioni europee.

Per quanto riguarda il ruolo della Corte di Giustizia, nessuna modifica è stata apportata, così il limite al rinvio pregiudiziale regolato dall'art. 68 TCE riservato alle giurisdizioni di ultima istanza è rimasto tale.

Il problema del voto all'unanimità del Consiglio in alcuni settori del Titolo IV TCE continua ad essere uno degli ostacoli principali in tema di politiche comunitarie sull'immigrazione e «rischia di costituire un forte ostacolo alla realizzazione degli obiettivi comunitari. Esso acquista ancor più importanza nell'Europa allargata dove potrebbe essere difficile riuscire a raggiungere il consenso di un numero più ampio di Stati<sup>17</sup>».

---

<sup>16</sup> Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GUUE* L 326 del 13 dicembre 2005.

<sup>17</sup> MANCA L. (2003), pag. 195.



CAPITOLO SECONDO:

**LA STRATEGIA COMUNITARIA  
SULL'IMMIGRAZIONE**



## 2.1 - LO SPAZIO DI LIBERTA', SICUREZZA E GIUSTIZIA

Per molti anni una delle critiche più frequenti rivolte al processo di integrazione dell'Unione europea ha riguardato la sua connotazione principalmente a contenuto economico, mentre risultavano trascurate le ripercussioni politiche e sociali di questo processo. A bilanciare questo rapporto è intervenuto il Trattato di Maastricht che ha previsto competenze nuove volte a tentare di riequilibrare la dimensione economica con quella politica e sociale. Con il Trattato di Amsterdam si è realizzata una redistribuzione di competenze tra i “*tre pilastri*” dell'Unione, ridefinendo così i rapporti tra le competenze degli Stati membri e la Comunità europea. Una importante novità è stata il trasferimento nel pilastro comunitario della disciplina di alcuni settori già rientranti nella cooperazione, essenzialmente intergovernativa, sulla giustizia e affari interni prevista dal Titolo VI TUE, ora limitato alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La competenza comunitaria è stata estesa alle politiche dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione ed alle altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone ora rientranti nel Titolo IV TCE.

Questa distinzione materiale non esclude l'interazione tra le discipline del Titolo VI TUE e del Titolo IV TCE che anzi, con la combinazione degli articoli 2 e 29 TUE e 61 TCE<sup>1</sup>, insieme concorrono alla conservazione e allo sviluppo dell'Unione europea quale «Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia»<sup>2</sup>.

L'obiettivo dello “spazio” perseguito dalle norme dei Trattati indica l'aspirazione ad un'Unione fondata sul rispetto delle libertà e dei diritti degli individui, nella quale sia realizzata la loro sicurezza anche attraverso l'integrazione dei sistemi giudiziari degli Stati membri. Al centro quindi dell'azione dell'Unione europea vi è l'individuo inteso,

---

<sup>1</sup> L'Art. 2, quarto trattino, TUE: «conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima».

L'Art. 29 TUE: «Fatte salve le competenze della Comunità europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia».

L'Art. 61 TCE, indica le misure da adottare nei settori “*comunitarizzati*” dal Trattato di Amsterdam «allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

<sup>2</sup> Sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, v. CELLAMARE G. (2006), pag. 1 e ss.; LANG A. (2006), pag. 274 e ss.; PANIZZA R. (2005), pag. 534 e ss.; VERRILLI A. (2001), pag. 342 e ss.; NASCIBENE B. (2004), pag. XLV e ss.; NASCIBENE B., in ROSSI L.S. (2004), pag. 277 e ss.; DE ROSE C. (2004), pag. 1625 e ss.

non solo nella sua dimensione di soggetto economicamente rilevante, ma come individuo in quanto tale.

Si è così deciso di istituire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia per rendere effettiva la libera circolazione delle persone sul territorio dell'Unione europea e per lottare più efficacemente contro le forme gravi di criminalità. La libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea costituisce uno degli aspetti principali dello "spazio" e, ciò, richiede l'eliminazione dei controlli sulle persone all'atto di attraversamento delle frontiere interne senza distinzione tra cittadini comunitari e cittadini di Stati terzi. Quindi, nella logica del diritto comunitario, la nozione di spazio di libertà, sicurezza e giustizia e quella di controlli alle frontiere si integrano senza dar luogo a contraddizioni; anzi, nel disegno dell'Unione europea le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo politico e all'immigrazione rientrano nella nozione generale dello "spazio". Quest'ultimo può anche definirsi come l'ambito e il luogo dove l'Unione europea intende assicurare i valori della libertà, della sicurezza e della giustizia ai cittadini comunitari ed anche, entro determinati limiti e condizioni, ai cittadini dei Paesi terzi e agli apolidi che immigrano legalmente nel territorio dell'Unione o chiedono agli Stati membri protezione temporanea o asilo politico.

Lo "spazio" costituisce una evoluzione del concetto presente nell'Atto Unico Europeo (art. 13) di «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali». L'esigenza di questo "spazio" si afferma con il Trattato istitutivo della Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, in ragione dell'ampliamento del processo di integrazione europea, oltre che alle tematiche economiche, anche a quelle relative alla nuova cittadinanza dell'Unione, alla difesa dei diritti umani, alla politica estera comune, ad una maggiore cooperazione in tema di giustizia e affari interni, in una logica di stato di diritto e con la volontà di rendere effettiva la libera circolazione delle persone anche con riferimento ai flussi migratori in atto verso gli Stati membri.

Lo "spazio" viene istituzionalizzato con il Trattato di Amsterdam che "comunitarizza" l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile, mentre conserva nel "terzo pilastro" la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Le materie relative alla giustizia e agli affari interni, sia del "primo" che del "terzo pilastro", restano comunque unite da un progetto comune: lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

L'importanza affidata al ruolo di questi tre valori nell'ordinamento comunitario è tale da coinvolgere tanto le procedure di armonizzazione normativa tipiche del “*primo pilastro*” del Trattato CE, caratterizzate dal primato del diritto comunitario e delle sue linee di armonizzazione degli ordinamenti nazionali, quanto quelle della cooperazione intergovernativa nei settori giudiziari e di polizia in materia penale, tipiche del “*terzo pilastro*”, basate sul consenso unanime degli Stati membri anche se sotto l'impulso dell'Unione. E non mancano neanche riferimenti ad un possibile coinvolgimento anche del “*secondo pilastro*” dedicato alla cooperazione intergovernativa a livello di politica estera e di sicurezza comune (PESC).

La convergenza di queste tematiche, in apparenza anche disomogenee, che concorrono alla definizione dello “*spazio*” che l'Unione si è posta come obiettivo da garantire, dipende dalla collocazione dei tre valori, libertà, sicurezza e giustizia, su un piano distinto ma che tende ad intersecarsi nelle situazioni concrete. Valori, come libertà e giustizia, che si basano sulla cultura democratica e di stato di diritto, nascono dalle esperienze comuni degli Stati membri e il fattore sicurezza che, specie negli ultimi anni, ha assunto un comune valore primario con l'intensificarsi di avvenimenti di violenza collettiva e di destabilizzazioni istituzionali ricollegabili al terrorismo, alla criminalità organizzata, alla conflittualità economica, etnica o religiosa, oltre che ad altre cause di instabilità politica, economica e sociale. La sicurezza interessa sia i singoli che la generalità e la sua tutela benché prioritaria, non deve comunque essere perseguita prescindendo dalla salvaguardia dei valori della libertà e della giustizia.

Lo “*spazio*”, essendo strettamente connesso alla libertà di circolazione delle persone al suo interno, deve avvenire garantendo le necessarie condizioni di sicurezza affinché la libertà possa essere esercitata concretamente. Per quanto riguarda più in particolare le questioni connesse alla giustizia, nello “*spazio*” trovano diretta tutela non solo le ingiuste o spropositate limitazioni inflitte alla sua sicurezza e alla sua libertà ma anche quelle che subisce dall'organizzazione e dall'esercizio della giustizia medesima da parte degli Stati.

La definizione di spazio di libertà, sicurezza e giustizia viene meglio esplicitata nel *Piano d'azione di Vienna del Consiglio e della Commissione relativa al modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia del 3 dicembre 1998*<sup>3</sup>. Nel Piano di azione si fa riferimento

---

<sup>3</sup> Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Testo adottato dal

all'interconnessione e al giusto equilibrio necessario tra i tre principi dello “*spazio*” come filo conduttore dell'azione dell'Unione che ha come comune denominatore l'interesse dei cittadini. Ognuno dei tre principi non può essere pienamente realizzato senza gli altri due ed è strettamente connesso con la libera circolazione delle persone e alle politiche ad essa collegata.

Il piano di azione nella sua Parte I definisce concretamente i tre valori per poter meglio indirizzare le scelte e le prospettive del legislatore comunitario.

Per quanto riguarda il concetto di “*spazio di libertà*” si fa subito riferimento ad un obiettivo storico dei Trattati comunitari, quello della libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione, naturalmente non scindibile dalle misure di accompagnamento collegate ai concetti di sicurezza e giustizia. La base da cui partire viene individuata nelle misure degli Accordi di Schengen e in ciò che indica il Trattato di Amsterdam. Naturalmente il concetto di “libertà” ha un significato che va oltre la libera circolazione delle persone attraverso le frontiere interne e comprende la libertà di vivere in un contesto di legalità, dove le autorità pubbliche utilizzano tutti i mezzi in loro potere, a livello nazionale o anche a livello dell'Unione, per combattere e limitare l'azione di chi cerca di negare tale libertà o di abusarne. Il concetto di libertà deve anche essere integrato dalla totalità dei diritti fondamentali dell'uomo, inclusa la protezione da qualsiasi forma di discriminazione, come previsto dagli articoli 12 e 13 del TCE e dall'articolo 6 del TUE.

Un'altra libertà fondamentale che merita particolare tutela è il diritto al rispetto della vita privata e, in particolare, alla tutela dei dati a carattere personale; quindi è indispensabile trovare il giusto equilibrio tra la pubblica sicurezza e la protezione della vita privata dei singoli.

Il concetto di “libertà” del Piano di azione, fa espressamente riferimento alle politiche di immigrazione e di asilo previste dal Trattato di Amsterdam, indicando come priorità l'obiettivo, da un lato, di combattere l'immigrazione illegale e, dall'altro, di garantire l'integrazione e i diritti dei cittadini di paesi terzi presenti legalmente nell'Unione, nonché il necessaria aiuto alle persone bisognose di protezione, come i richiedenti asilo, i rifugiati e gli sfollati.

Per quanto riguarda il concetto di “*spazio di sicurezza*”, esso si collega naturalmente al concetto di “libertà”, in quanto non si può usufruire appieno dei vantaggi offerti da uno spazio di libertà se non in uno spazio in cui cittadini possano sentirsi sicuri.

---

Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998 (1999/C 19/01), in *GUCE* n. C 019 del 23/01/1999.

L'obiettivo convenuto nel Trattato di creazione di uno spazio europeo di sicurezza deve essere inteso come il tentativo di creare un quadro istituzionale nel cui ambito sviluppare un'azione comune tra gli Stati membri nei settori della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, e pertanto non solo offrire una maggiore sicurezza ai loro cittadini ma anche tutelare gli interessi dell'Unione, inclusi i suoi interessi finanziari. L'obiettivo dichiarato è prevenire e reprimere, al livello appropriato, la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode.

L'Unione europea attribuisce per questi compiti un ruolo centrale all'Ufficio europeo di polizia (Europol) come strumento per svolgere una indispensabile cooperazione europea nel tema della sicurezza mediante lo scambio di informazioni, il sostegno tecnico e operativo, l'analisi della minaccia e le relazioni sulla situazione.

Infine, per quanto riguarda il concetto di “*spazio di giustizia*”, il Piano di Azione premette di tenere conto delle sostanziali diversità dei sistemi giudiziari degli Stati membri. Lo scopo dell'azione comunitaria su questo punto è di infondere nei cittadini comunitari un sentimento comune di giustizia. Ciò comprende la possibilità di accedere alla giustizia e che gli Stati membri instaurino una piena cooperazione giudiziaria tra loro.

Per realizzare uno spazio comune di giustizia, gli strumenti individuati dall'Unione sono:

a) Una cooperazione giudiziaria in materia civile perché i cittadini che osservano la legge hanno il diritto di esigere che l'Unione semplifichi e faciliti il contesto giudiziario in cui vivono. Principi quali, la certezza del diritto e la parità di accesso alla giustizia, dovrebbero costituire un obiettivo essenziale che comporta una facile individuazione del giudice competente, una chiara indicazione del diritto applicabile, procedimenti rapidi ed equi nonché procedure di esecuzione efficaci.

b) Una cooperazione giudiziaria in materia penale necessaria sia tra Stati membri che con Paesi terzi, in particolare in vista di una più intensa cooperazione di polizia per far fronte a fenomeni quali la criminalità organizzata, attraverso una semplificazione delle procedure e, dove necessario, di armonizzazione delle normative. Concretamente, ciò significa anzitutto adottare la stessa impostazione di fronte ai comportamenti criminali in tutta l'Unione. Fenomeni come terrorismo, corruzione, tratta degli esseri umani e crimine organizzato devono costituire oggetto di norme minime comuni per quanto

riguarda gli elementi costitutivi dei reati penali e dovrebbero essere perseguiti ovunque con lo stesso vigore.

c) Norme procedurali che offrano ovunque le stesse garanzie, in modo da evitare ai cittadini disparità di trattamento in funzione del giudice che si occupa del loro caso. In linea di massima questa funzione di fornire garanzie adeguate e comparabili si realizza già mediante le salvaguardie contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché mediante l'interpretazione dinamica ad esse data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare per quanto attiene ai diritti della difesa nei procedimenti penali.

Alla realizzazione dello “spazio” ed in particolare ai temi dell’asilo e dell’immigrazione fu dedicato il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 che fornisce un quadro generale di iniziativa e azione per la Comunità. Le conclusioni adottate dal Consiglio europeo indicano una serie di obiettivi prioritari per la creazione e lo sviluppo dello “spazio”, affermando che «il Consiglio europeo intende trasmettere un forte messaggio politico per riaffermare l'importanza di questo obiettivo e ha convenuto una serie di priorità e orientamenti programmatici grazie ai quali il suddetto spazio si realizzerà rapidamente. Il Consiglio europeo metterà questo obiettivo al primo posto dell'agenda politica e ve lo manterrà»<sup>4</sup>.

Da questa breve analisi la nozione di spazio di libertà, sicurezza e giustizia che se ne ricava, risulta di notevole ampiezza ed è basata su una equivalenza dei tre valori che non si escludono a vicenda ma anzi vanno a costituire uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione con al centro gli interessi dei cittadini comunitari.

---

<sup>4</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in *Bollettino UE* 10-1999.

## 2.2 – LA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI

Le politiche di programmazione dei flussi migratori costituiscono una questione centrale nell'agenda politica di quasi tutti i Paesi industrializzati. A fronte delle tendenze strutturali dell'aumento dei flussi migratori provenienti dagli Stati a sud e ad est dell'Unione europea, l'adozione di decisioni coordinate in ambito comunitario riveste particolare importanza<sup>1</sup>.

La competenza sulla determinazione e la gestione dei flussi migratori di ingresso negli Stati membri è una competenza che resta saldamente sotto il controllo della sovranità statale. Gli Stati membri non appaiono disponibili da accettare limitazioni su questo punto. Di conseguenza, sulla fissazione di quote di ingresso dei cittadini extra-comunitari, i documenti comunitari tendono ad escludere questo aspetto da possibili armonizzazioni europee.

Per alcuni governi degli Stati membri l'esistenza di un sistema di quote a livello nazionale rappresenta un punto non negoziabile di equilibrio di tutto il sistema della immigrazione legale e una sorta di riserva di competenza della sovranità. Il tema è di grande sensibilità politica anche se, l'argomentazione che gli Stati intendono governare il fenomeno dell'ammissione dei cittadini degli Stati terzi per motivi di lavoro, perché meglio posizionati per valutare le esigenze del mercato del lavoro nazionale, non appare sempre convincente. Questa argomentazione non sembra reggere se si considera il crescente aumento dell'immigrazione illegale e le diffuse pratiche delle regolarizzazioni in alcuni Stati membri, a seguito anche dell'erronea valutazione delle esigenze del mercato del lavoro. Le politiche in materia di immigrazione messe in atto da un Paese si ripercuotono inevitabilmente anche sugli altri Paesi. Per questo motivo l'Unione europea deve essere in grado di gestire i flussi migratori attuali, favorire l'integrazione dei migranti presenti nel proprio territorio e prepararsi per l'immigrazione futura in modo responsabile ed efficiente. Ciò non può essere realizzato esclusivamente a livello nazionale, ma richiede una strategia coordinata di tutti gli Stati membri.

Il bilancio migratorio dell'Unione europea deve essere interpretato anche in base ad alcune caratteristiche dell'evoluzione demografica europea. L'analisi dell'immigrazione nel panorama europeo va considerata entro l'attuale contesto del

---

<sup>1</sup> In tema cfr. PASQUETTI S. (2005), pag. 309 e ss.; CAGGIANO G. (2006); NASCIMBENE (2005), pag. 77 e ss.; GIRARDI U. (2004), pag. 169 e ss.; DELGADO L. (2002), pag. 249 e ss.; PASTORE F. (1999).

calo del tasso di crescita della popolazione e del progressivo invecchiamento della stessa. Pertanto l'immigrazione è diventata la fonte principale di crescita della popolazione nell'Unione europea ed è in corso il dibattito sul ruolo che l'immigrazione potrebbe giocare nel risolvere i problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

L'*Eurostat*, l'agenzia statistica comunitaria, conferma che i flussi migratori internazionali rappresentano una componente importante dello sviluppo demografico, dato che, senza immigrazione, molti Stati avrebbero un calo di popolazione e alcuni di essi hanno una crescita demografica dovuta esclusivamente all'immigrazione.

Se si considera l'Unione europea a 25 Stati, il numero di cittadini di Stati terzi presenti nel territorio comunitario stimato dall'*Eurostat* è di oltre i 20 milioni di persone, con un incremento costante se si considera che solo nel 2004 ben 1.847.000 cittadini di Paese terzo sono entrati nel territorio comunitario e, se si considera che nel 2007 l'Unione europea a 27 Stati membri conta più di 490.000.000 persone, i cittadini di Paese terzo costituiscono più del 4% della popolazione presente nell'Unione <sup>2</sup>.

Una gestione comunitaria dei flussi migratori appare comunque difficile anche per via delle profonde differenze che si riflettono sulla percezione degli interessi nazionali e sulle connesse politiche di ciascun Paese in materia di immigrazione e di asilo.

Differenze dovute anche alla complessità e alla diversificazione dei motivi e delle caratteristiche dei flussi migratori<sup>3</sup>.

Vi sono prima di tutto i flussi per i quali l'eventuale ammissione dipende da una valutazione discrezionale dello Stato ricevente. Di questa categoria fanno parte i diversi tipi di immigrazione legale a scopo di lavoro (subordinato, autonomo, stagionale, domestico, etc.). Con riferimento a questo tipo di flusso, prevalgono, per ciascuno Stato membro, valutazioni economiche e politiche divergenti circa il bisogno che il Paese può avere di lavoratori immigrati, sia per ragioni economiche dovute alla struttura e all'andamento del mercato del lavoro, sia per ragioni demografiche connesse anche alla sostenibilità dei sistemi di *welfare* nazionali.

Una seconda categoria di "flusso", che gli Stati di destinazione sono tenuti giuridicamente ad ammettere, dipende dalla presenza di determinati requisiti che variano nei diversi ordinamenti nazionali. In questa categoria possono rientrare sia

---

<sup>2</sup> Per una completa visione dei dati statistici si rimanda al confronto con i dati presenti sul sito internet dell'*Eurostat*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, in particolare dei documenti *KS-CD-06-001-01-EN eurostat* e *KS-EH-06-001-EN eurostat*.

<sup>3</sup> Sulle caratteristiche dei flussi migratori europei cfr. in particolare PASTORE F. (1999).



l'immigrazione dovuta al ricongiungimento familiare, sia le migrazioni "forzate" bisognose di accoglienza e protezione anche per obblighi internazionali come i richiedenti asilo, i rifugiati e i profughi.

Un terzo tipo di "flusso" è quello non autorizzato o illegale che gli Stati cercano di prevenire e reprimere attraverso misure che vanno dalla cooperazione con gli Stati di origine e di transito, ai controlli alle frontiere esterne, dalle misure di controlli e sanzioni nel proprio territorio, fino alle misure di allontanamento dell'immigrato clandestino. Ad incrementare quest'ultima categoria vi sono anche le violazioni dei soggiorni di breve durata perché non è infrequente la permanenza oltre il termine consentito che contribuisce a generare situazioni di irregolarità del soggiorno (*overstayers*).

Con riferimento ai diversi tipi di flussi, anche non dipendenti dalle scelte degli Stati di destinazione, l'atteggiamento di politica migratoria di ciascuno Stato membro dipende anche dal grado di "esposizione" ai diversi tipi di flusso. Questa maggiore o minore esposizione migratoria di un Paese può dipendere da diversi fattori.

Un primo fattore è quello geografico, infatti, la vicinanza e l'accessibilità geografica dei confini resta un fattore di primaria importanza sia per le migrazioni clandestine, sia per quelle regolari. La maggiore o minore esposizione geografica alla pressione migratoria dipende dalle caratteristiche geo-morfologiche tra le quali rientrano: la distanza tra i principali Paesi di origine o di transito di emigrazione clandestina, la presenza e l'estensione chilometrica dei confini terrestri con detti Paesi e la presenza di frontiere marittime con acque internazionali su cui si affacciano questi Paesi. La collocazione geografica e la morfologia del territorio non sono gli unici fattori che influiscono sul grado di "esposizione" di un determinato Paese poiché le migrazioni internazionali sono un fenomeno sociale complesso.

Un altro fattore che incide sulla determinazione degli spostamenti migratori è di natura socio-demografica. La presenza sul territorio di uno Stato, ma anche di una regione o di una città, di comunità immigrate o di origine immigrata stabilmente insediate, rappresenta un fattore di attrazione di notevole importanza. La presenza di queste comunità straniere, infatti, costituisce spesso un punto di attrazione per i flussi migratori sia legali, attraverso ricongiungimenti familiari o matrimoni contratti nei Paesi di origine, sia clandestini, attraverso sostegno e ospitalità o impiego offerto a immigrati clandestini, sia irregolari con la permanenza irregolare oltre il periodo di soggiorno autorizzato. Da questo punto di vista il grado di esposizione è più intenso

verso quei Paesi di più vecchia tradizione migratoria, come Francia e Germania, dove risiedono comunità straniere e di origine straniera più consistenti rispetto a quei Paesi di immigrazione recente, come Italia e Spagna.

Anche i fattori economici assumono una importanza rilevante pur nella difficoltà di valutarne gli effetti. Molto dipende dalle variabili relative alla struttura del mercato del lavoro, come l'estensione del lavoro sommerso nel mercato nazionale del lavoro, le caratteristiche dell'offerta del lavoro compreso il grado di accettazione di lavori poco qualificati o saltuari e il rapporto tra il livello di flessibilità della manodopera richiesto dalle imprese e quello consentito dalla legislazione nazionale.

Infine, una importanza notevole è data da fattori di natura giuridico-amministrativi che possono comprendere le caratteristiche dei sistemi di controllo alle frontiere esterne e di lotta all'immigrazione irregolare e clandestina di ciascuno Stato membro dell'Unione europea. In questa categoria di fattori rientrano le regole di ciascun Paese in materia di ingresso e soggiorno legale o per motivi familiari, le regole relative all'ammissione dei richiedenti asilo o dei richiedenti della qualifica di rifugiato, ed anche le caratteristiche dei sistemi di *welfare* di ciascuno Stato membro.

La complessità delle tipologie dei movimenti migratori e l'insieme delle specificità nazionali dei singoli Stati membri consentono di comprendere meglio le possibili divergenze tra gli obiettivi di politica migratoria dei diversi Stati membri che si ripercuotono inevitabilmente anche sulle scelte delle istituzioni comunitarie e soprattutto del Consiglio dell'Unione ormai composto da 27 Stati.

La strategia delle istituzioni comunitarie parte comunque dal limite posto dall'assenza di una chiara competenza nei trattati comunitari e dalla complessità della materia.

Il Consiglio europeo di Tampere <sup>4</sup> aveva marcato la necessità di adottare «una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi», tenendo conto dei diritti umani e politici e dei problemi dello sviluppo attraverso la cooperazione con i Paesi di origine e di transito. Per questi risultati il Consiglio europeo suggeriva l'avvio di campagne per informare gli immigrati potenziali sulle effettive possibilità di immigrazione legale, su ciò che possono aspettarsi nei Paesi di destinazione e sui rischi dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani, oltre a sviluppare forme di assistenza con i Paesi di origine e transito.

---

<sup>4</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in *Bollettino UE* 10-1999.

Nella *Comunicazione della Commissione del 2002 sull'integrazione della politica sulle migrazioni nelle relazioni con i Paesi terzi*<sup>5</sup> si parte dal presupposto che le cause e le strutture specifiche dell'emigrazione variano a seconda dei periodi, dei Paesi e delle regioni. L'emigrazione avviene da sempre per mancanza, nel luogo di residenza, di risorse e di possibilità tali da soddisfare le necessità e le aspirazioni della popolazione. Fra i fattori di origine dei flussi migratori, la Commissione individua: la crescita economica modesta o negativa associata ad una ripartizione poco equa del reddito, sovrappopolazione e alto tasso di crescita demografica, alti tassi di disoccupazione, forti pressioni sull'ambiente rurale e urbano, conflitti armati e pulizia etnica, violazioni dei diritti umani, discriminazioni e persecuzioni, calamità naturali, degrado ecologico e malgoverno. La Commissione individua, come strategia nel lungo periodo, il contrasto dell'immigrazione direttamente nei Paesi di origine dei migranti, perchè «la riduzione della povertà e la creazione di posti di lavoro riducono la spinta alla "emigrazione di sopravvivenza". Analogamente, quando la pace e lo sviluppo subentrano ai conflitti e alle lotte, l'emigrazione forzata cessa, e queste persone tornano nelle zone di origine».

Nella *Comunicazione del 2004 intitolata "Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale"*<sup>6</sup>, la Commissione analizza il rapporto esistente tra flussi migratori legali e clandestini, con riferimento anche agli accordi di cooperazione con i Paesi terzi. Secondo la Commissione, «esiste un legame tra la migrazione legale e illegale, ma questa relazione è complessa e certamente non di tipo diretto poiché occorre prendere in esame numerosi fattori diversi. Nessuna misura adottata singolarmente sembra produrre un impatto decisivo. In ogni caso, l'attuazione di dette misure deve essere basata sul rafforzamento dello scambio di informazioni, della consultazione e della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea».

Con il *Programma dell'Aia*<sup>7</sup>, tra le dieci priorità individuate, pur ribadendo che la decisione relativa al numero di migranti di Paesi terzi che possono essere ammessi nei singoli Stati membri, allo scopo di cercare un lavoro dipendente o indipendente, resta di competenza delle autorità nazionali, la Commissione propone di «definire un'impostazione equilibrata della gestione dei flussi migratori, elaborando una politica

---

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'integrazione della politica sulle migrazioni nelle relazioni con i paesi terzi COM(2002) 703, in *Bollettino UE* 12-2002.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata "Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale" COM(2004) 412, in *Bollettino UE* 6-2004.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia COM (2005) 184, in *Bulletin EU* 5-2005.

comune d'immigrazione che affronti la situazione degli immigrati legali a livello dell'Unione, potenziando al tempo stesso l'azione di contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei bambini». A tale scopo si chiede «un investimento serio nelle relazioni con i Paesi terzi, di origine non meno che di transito, in particolare attraverso strategie di assistenza e di cooperazione, nell'interesse reciproco dei Paesi terzi e dell'Unione».

Infine, in questa recente *Comunicazione della Commissione del 2006 relativa ad un approccio globale in materia di migrazione*<sup>8</sup>, si afferma che «la gestione dei flussi migratori in un mondo globalizzato lancia sfide crescenti e mutevoli cui l'Unione europea è chiamata a fornire una risposta globale».

La previsione di quote o flussi regolamentati a livello comunitario è solo una possibile prospettiva, perché i Trattati CE e UE non contengono alcun riferimento in tal senso e la volontà emersa in diverse occasioni da alcuni Stati membri sembra non lasciare margini di azione alle istituzioni comunitarie. Dunque, nessun vincolo per gli Stati e nessuna previsione di quote o flussi a livello dell'Unione europea. «Una proposta di quote comunitarie di lavoratori era stata avanzata dal Governo italiano durante il semestre di presidenza del Consiglio europeo (luglio-dicembre 2003), suscitando, tuttavia, critiche da parte di alcuni governi e, di fatto, la discussione fu rinviata<sup>9</sup>». Sovranità statale e cooperazione sovrastatale devono comunque confrontarsi su questo tema alla ricerca di soluzioni comuni perché regole di ammissione, soggiorno, allontanamento degli stranieri, o regole sui flussi migratori rappresentano fenomeni internazionali che vanno oltre le competenze e le possibilità degli Stati.

---

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione COM (2006) 735, in *Bulletin* EU 11-2006.

<sup>9</sup> NASCIBENE B. (2005), pag. 81.

## 2.3 - DIRITTI E INTEGRAZIONE DEI CITTADINI DEI PAESI TERZI

### 2.3.1 - I DIRITTI NELL'UNIONE EUROPEA

Nella comunità internazionale la tutela dei diritti degli stranieri si collega allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani. Qui si colloca la condizione dello straniero come essere umano che, ovunque si trovi, deve godere dei diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti.

L'elaborazione dottrinale e normativa in materia, peraltro, ha mosso i suoi primi passi con lo studio degli istituti della protezione diplomatica e della responsabilità degli Stati, e con l'individuazione degli *standards* minimi di trattamento dello straniero. Su questo punto esistono diverse disposizioni di strumenti internazionali di tutela dei diritti umani che riguardano la condizione dello straniero, sia nel contesto internazionale che nel contesto europeo <sup>1</sup>.

Dando per acquisito, almeno nel contesto comunitario, il rispetto di obblighi di diritto internazionale ai quali gli Stati devono attenersi nel trattamento degli stranieri, il riconoscimento e la tutela dei diritti ai cittadini provenienti da Paesi terzi è parte integrante della politica comunitaria sull'immigrazione<sup>2</sup>. Così, l'art. 61 TCE lett. b, ha previsto che il Consiglio adotti «misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi, a norma dell'articolo 63», a questo va aggiunto quanto previsto dall'art. 63 TCE, punto 3, rispetto al ricongiungimento familiare.

---

<sup>1</sup> Tra gli strumenti internazionali a tutela dei diritti degli stranieri ricordiamo: la Carta delle Nazioni Unite (1945), la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (UDHR, 1948), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR, 1966), il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR, 1966), la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD, 1965), la Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non hanno la cittadinanza dei Paesi in cui vivono (Risoluzione Assemblea Generale ONU, 13.12.1985, A/Res/40/144), la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie (ICMW, Risoluzione Ass. Gen. ONU, 18.12.1990, A/Res/45/158); in ambito europeo ricordiamo: la Convenzione Europea per la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali (ECHR, 1950), la Convenzione europea sullo statuto giuridico dei lavoratori migranti (EMW, 1977), la Convenzione europea sullo stabilimento (ECE, 1955) e la Carta Sociale Europea (ESC, 1961, riveduta e riaperta alla firma nel 1996).

<sup>2</sup> In tema di diritti, v. NASCIBENE B., MAFROLLA (2002), pag. 21 e ss.; PALLARO P. (2000), pag. 329 e ss.; CAGGIANO G. (2006); GUELFY P. (2004), pag. 91 e ss.; RICUCCI R. (2005), pag. 9 e ss.; BASILI M. (2006), pag. 42 e ss.; ZINCONE G. e ARDOVINO S. (2004), pag. 741 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 30 e ss.; MANCA L. (2005), pag. 489 e ss.

Obiettivo prioritario dell'Unione europea in tema di diritti dei cittadini dei Paesi terzi è la realizzazione di misure per la progressiva parificazione nel Paese di accoglienza dei diritti e doveri dei cittadini comunitari, in funzione della lunghezza del periodo di soggiorno, sviluppando anche adeguate misure di integrazione anche per contrastare il razzismo e la xenofobia seguendo le indicazioni dell'art. 13 TCE <sup>3</sup>.

In particolare, la Commissione ha compreso nella nozione di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, oltre al diritto di libera circolazione delle persone anche il rispetto «dei diritti fondamentali dell'uomo, tra i quali rientra la tutela contro tutte le forme di discriminazione»<sup>4</sup>.

Grazie alle nuove competenze affidate dal Trattato di Amsterdam, le politiche comunitarie possono affrontare in modo più incisivo le tematiche in questione, come l'obiettivo dell'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, che presuppone una incisiva politica di integrazione da parte dei governi nazionali. Si tratta di un compito impegnativo, sia per le autorità pubbliche, sia per la società civile, dato il carattere pluridimensionale delle politiche di integrazione e il grado di partecipazione dei vari settori della società alla loro attuazione.

Su tali basi il *Piano di azione di Vienna del 1998* <sup>5</sup>, individuava tra le misure prioritarie da intraprendere, l'adozione di uno strumento sullo status giuridico degli immigrati legali ed altre misure per agevolare il soggiorno e l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi presenti negli Stati membri. Nel Consiglio europeo di Tampere del 1999, si è fatto un ulteriore passo in avanti ponendo come obiettivo per l'Unione «la parità di trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri»<sup>6</sup>. A questo andava affiancata una politica di integrazione più energica, volta a garantire ai cittadini dei Paesi terzi diritti ed obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione ed evitare qualsiasi forma di discriminazione nella vita economica, sociale e culturale. Per questi obiettivi era necessario anche un

---

<sup>3</sup> Art.13 TCE: «[...] il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

<sup>4</sup> V. la Comunicazione della Commissione, Verso uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, COM (1998) 459 def., in *Bollettino UE* 7/8-1998.

<sup>5</sup> Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Testo adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998 (1999/C 19/01), in *GUCE* n. C 019 del 23/01/1999.

<sup>6</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in *Bollettino UE* 10-1999.

riavvicinamento legislativo tra i diversi Stati membri tale da garantire una serie di diritti uniformi e simili a quelli di cui beneficiano i cittadini comunitari, come il diritto ad ottenere la residenza, l'istruzione, le cure mediche e il diritto di esercitare una attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo.

Nella *Comunicazione della Commissione del 2000 su una politica europea in materia di immigrazione*<sup>7</sup>, si riprendono i principi di Tampere, ribadendo che la «garanzia dell'uguaglianza in materia di condizioni di lavoro e di accesso ai servizi, nonché il riconoscimento dei diritti civili e politici agli immigrati che soggiornano da lungo tempo, concorrono ad affermare le responsabilità e a promuovere l'integrazione». Molto interessante è l'analisi della Commissione nella *Comunicazione del 2003 relativa a immigrazione, integrazione e occupazione*<sup>8</sup> dei cittadini stranieri legalmente residenti. Con questo documento la Commissione intende sottolineare la necessità di agire a livello europeo, secondo un «nuovo approccio multisetoriale». L'integrazione deve essere intesa come «un processo biunivoco, che si fonda sulla presenza di reciproci diritti e, conseguentemente, obblighi per i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e per la società ospitante». Il documento, inoltre, ribadisce l'idea secondo cui la durata del soggiorno dovrebbe influire sui diritti dello straniero, secondo un criterio di tipo incrementale. Innovativo è il concetto di «cittadinanza civile» che dovrebbe comprendere un nucleo comune di diritti e obblighi, compresa la partecipazione alla vita politica a livello locale, come strumento effettivo di integrazione.

Per dare maggiore incisività all'azione della Comunità nel 2005 il *Programma dell'Aia*<sup>9</sup>, ha previsto un novo impulso al riconoscimento dei diritti come strumento di integrazione dei cittadini di Paesi terzi. «L'integrazione soddisfacente dei cittadini di paesi terzi e dei loro discendenti che soggiornano legalmente favorisce la stabilità e la coesione delle nostre società. A tal fine è essenziale elaborare politiche efficaci e prevenire l'isolamento di taluni gruppi. È pertanto essenziale un approccio globale che coinvolga i soggetti interessati a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE».

Per quanto riguarda più in particolare i lavoratori di Paesi terzi, ad essi va garantito lo stesso trattamento riservato ai lavoratori dell'Unione europea, in primo luogo in

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica europea in materia di immigrazione del 22.11.2000, COM(2000) 757 def., in *Bollettino UE* 11-2000.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione COM (2003) 336 def. del 3.6.2003 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su "Immigrazione, integrazione e occupazione", in *Bollettino UE* 6-2003.

<sup>9</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, in *GUCE* n. C 053 del 03/03/2005.

relazione a determinati diritti fondamentali economici e sociali. I lavoratori migranti, devono avere riconosciute le garanzie per uno status giuridico certo, indipendentemente dal fatto che essi vogliano ritornare nel proprio Paese di origine oppure ottenere uno status stabile. Deve poi essere previsto il riconoscimento di uno status di residente di lungo periodo che comporta una più ampia serie di diritti, conformemente al principio della differenziazione dei diritti a seconda della durata del soggiorno.

Ed è proprio questa la strategia in tema di diritti prevista dalle istituzioni comunitarie ed in particolare dalla Commissione europea. Infatti nel *Libro Verde del 2005 sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*<sup>10</sup> viene affermata l'importanza di una politica comunitaria in materia di immigrazione per motivi economici che garantisca alle persone ammesse uno status giuridico certo e una serie di diritti che ne facilitino la loro integrazione.

In tema di diritti, un discorso a parte merita la questione dei diritti politici, ed in particolare quelli elettorali, riconosciuti agli immigrati legalmente presenti nel territorio degli Stati membri. Il processo di integrazione dei migranti ha fatto emergere nuovi bisogni e nuove domande che portano alla riflessione sui loro diritti e doveri nei confronti degli Stati, nonché sulla partecipazione pubblica, politica, sociale e culturale dell'immigrato, nell'ambito politico-giuridico, socioeconomico e culturale-religioso. Si pongono quindi nuovi interrogativi sul divario esistente tra cittadinanza economica e sociale, da un lato, e cittadinanza politica dall'altro e sul concetto di appartenenza allo Stato moderno. Su questo punto l'Unione europea non sembra offrire ancora risposte adeguate anche perché il concetto di cittadinanza comunitaria non è un concetto autonomo e distinto da quello delle cittadinanze nazionali. Se sono innegabili gli elementi innovativi di questa «idea di cittadinanza sopranazionale, è anche vero che la stessa idea può contribuire a rafforzare la tendenza verso quella che da più parti viene definita la “forteza Europa”»<sup>11</sup>. Sul riconoscimento di diritti politici, ed in particolare elettorali, l'Unione europea mantiene un atteggiamento prudente tenendo anche presente che la competenza sulla cittadinanza è una prerogativa statale. Il quadro normativo comunitario prevede, in materia di diritti elettorali degli stranieri, una netta distinzione tra cittadini comunitari e cittadini di Paesi terzi residenti sul territorio comunitario. Mentre ai primi si applicano le disposizioni relative alla cittadinanza

---

<sup>10</sup> Libro verde della Commissione europea sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica, 11.1.2005, COM(2004) 811 definitivo, in *Bulletin EU* 1/2-2005.

<sup>11</sup> RICUCCI R. (2005), pag. 14.



dell'Unione (artt. 17-22 TCE) che conferisce il diritto di voto a livello locale<sup>12</sup>, i secondi restano esclusi dal quadro comunitario in materia di titolarità dei diritti elettorali.

Un importante atto sul riconoscimento dei diritti politici ai migranti è stato sottoscritto con la *Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita politica a livello locale* adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa il 5 febbraio 1992 ed in vigore dal 1997, un atto, quindi, fuori dal contesto comunitario. La Convenzione regola il coinvolgimento dello straniero nell'attività degli organi rappresentativi locali dello Stato ospitante, come presupposto indispensabile per migliorare la loro integrazione a livello locale e per lo sviluppo anche della collettività locale. Tuttavia, il campo di applicazione della Convenzione si presenta alquanto differenziato, poiché molti Stati hanno fatto uso della possibilità di apporre dichiarazioni derogatorie.

Rispetto alle istituzioni comunitarie, si segnalano una risoluzione del Parlamento europeo del 2003, le opinioni del Comitato economico e sociale e le opinioni espresse dalla Commissione europea in occasione del Consiglio europeo di Salonicco del 2003, tutte favorevoli ad una estensione del diritto di voto alle elezioni municipali ed europee per i cittadini di Paesi terzi residenti nel territorio dell'Unione<sup>13</sup>. Nell'insieme, gli Stati membri procedono invece in ordine sparso, comportandosi in modo differenziato sull'estensione della titolarità del diritto di voto locale agli stranieri.

Sempre in tema di diritti dei migranti in ambito comunitario, va analizzata la *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, proclamata a Nizza nel dicembre 2000, dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione<sup>14</sup>. Lasciando da parte il dibattito in corso relativo al suo valore giuridico nell'ordinamento comunitario e sulla sua collocazione o meno nei Trattati comunitari, nella Carta di Nizza sono presenti varie disposizioni di interesse rispetto alla condizione dello straniero. Vi è anzitutto l'art. 7 sul rispetto della vita privata e della vita familiare che comprende il ricongiungimento familiare. L'art. 15 par.3 prevede l'equivalenza dei diritti nelle condizioni di lavoro tra cittadini comunitari e cittadini di Stati terzi autorizzati a

---

<sup>12</sup> Articolo 19 TCE: «Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

<sup>13</sup> Risoluzione Ris. P5\_TA 2003 0292 del Parlamento europeo presentata dall'eurodeputato MORAES A5-0445/2003 sulla Comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione COM(2003) 336; Comitato economico e sociale CES 066, 12 luglio 2001 e CES 141, 14 maggio 2003; Comunicazione della Commissione COM (2003) 336 def. del 3.6.2003 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su "Immigrazione, integrazione e occupazione", in *Bollettino UE* 6-2003.

<sup>14</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *GUCE* n. C 364 del 18 dicembre 2000.

lavorare in uno Stato membro. L'art. 18 garantisce il diritto di asilo nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 e relativo Protocollo. L'art. 19 vieta le espulsioni collettive nonché l'espulsione, allontanamento, estradizione, verso uno Stato in cui esista il serio rischio di essere sottoposti alla pena di morte, tortura o altri trattamenti inumani o degradanti. L'art. 21 vieta ogni forma di discriminazione, includendo tra le possibili ragioni di essa anche le caratteristiche genetiche di un individuo. Inoltre, si afferma che nell'ambito di applicazione del Trattato che istituisce la Comunità e del Trattato sull'Unione, è vietata ogni discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le eccezioni previste nei Trattati stessi. L'art. 45 garantisce ai cittadini dell'Unione la libertà di circolazione e soggiorno nell'ambito del territorio degli Stati membri e prevede anche che tali libertà possano essere conferite, conformemente ai Trattati, ai cittadini di Paesi terzi che risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro. Per concludere, l'art. 22 afferma che «l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica».

Allo stato attuale pur non avendo efficacia vincolante, «la Carta costituisce, quanto meno, un ostacolo politico all'adozione di atti comunitari e statali, attuativi dei primi, contrastanti con quei diritti, così ponendosi come linea guida nell'elaborazione degli atti da adottare»<sup>15</sup>. Cosa di non poco conto, dato che molti dei diritti della Carta hanno una portata universale, sono cioè riconosciuti alla persona, a prescindere dalla cittadinanza e residenza degli individui che possono beneficiare di questi diritti.

Sulle controversie in tema di tutela dei diritti dei migranti potrà pronunciarsi la Corte di Giustizia qualora da parte di cittadini extra-comunitari siano contestati atti statali che assumano rilievo giuridico rispetto a disposizioni comunitarie. Un esempio concreto può essere l'allontanamento del migrante che potrebbe essere in contrasto con il diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito anche dall'art. 8 della Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali (CEDU). Da questo esempio, si rileva come l'accertamento e la tutela dei diritti non è sempre agevole e, in ogni caso, bisogna identificare i casi in cui le norme comunitarie abbiano un effettivo ruolo da giocare, rispetto ai casi dove questo ruolo rientra tra le prerogative sovrane degli Stati membri. In conclusione, allo stato attuale, l'Unione europea riconosce al cittadino, proveniente da Paese terzo e legalmente residente una serie di diritti che tendono a ridurre il divario rispetto al cittadino comunitario, soprattutto sul fronte dei diritti sociali, non tuttavia su quello dei diritti politici. Naturalmente, per quanto riguarda i diritti sociali, molto

---

<sup>15</sup> CELLAMARE G. (2006), pag. 46.

dipende dall'implementazione degli Stati membri, dalla loro tradizione ed esperienza migratoria e dalla struttura e possibilità dei rispettivi *welfare* che possono determinare una limitazione alla effettiva possibilità del godimento di tali diritti. «Tale limitazione all'applicazione delle politiche di *welfare* nei confronti degli immigrati potrà condurre ad una presenza sempre più significativa e strutturale degli immigrati nell'area della marginalità»<sup>16</sup>.

### 2.3.2 - LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE

Il Trattato di Amsterdam ha fornito la base giuridica per la creazione di una politica comune nel settore dell'immigrazione; nulla è stato invece previsto, in modo specifico, in tema di politiche a favore dell'integrazione degli stranieri nella società di accoglienza, anche se alcune indicazioni possono essere dedotte dall'attuale ordinamento comunitario<sup>17</sup>. Uno dei principali obiettivi fissati dal Trattato di Amsterdam riguarda la creazione all'interno dell'Unione di «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (artt. 2 e 29 TUE e art. 61 TCE). Si tratta di un concetto di natura politico-sociale molto esteso, volto alla realizzazione di un'Europa aperta agli stranieri, ma sicura, cioè capace di respingere ogni forma di illegalità e dove sono rispettati i diritti dell'uomo. Il pieno potenziale dell'immigrazione e il suo contributo allo sviluppo delle nostre società può essere sfruttato solo se gli immigrati sono pienamente integrati, sia nel mercato del lavoro che nella società nel suo insieme. L'Unione europea nel suo complesso deve diventare più efficiente nell'assicurare una migliore integrazione degli immigrati già presenti e quelli futuri. Condizione chiave per attuare con successo un tale approccio è quella di migliorare a tutti i livelli la coerenza tra le politiche dell'immigrazione, dell'integrazione e del lavoro. Risposte alla necessità di integrare i cittadini di Paese terzo presenti in Europa sono venute dall'adozione di importanti provvedimenti normativi da parte delle istituzioni comunitarie, come la Direttiva del 2003 relativa allo status dei residenti di lungo periodo e la Direttiva del 2003 sul

---

<sup>16</sup> BASILI M. (2006), pag. 52.

<sup>17</sup> In tema di integrazione v. in particolare: RYMKEVITCH O. (2001), pag. 467 e ss.; DE LUCAS J. (2004), pag. 13 e ss.; DI STASI A. (2005), pag. 451 e ss.; CAGGIANO G. (2005), pag. 407 e ss.; ROMEO G. (1998), pag. 143 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 73 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2004), pag. 85 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2005), pag. 96 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006), pag. 103 e ss.; RICUCCI R. (2005), pag. 9 e ss.; BASILI M. (2006), pag. 42 e ss.; GUELFY P. (2004), pag. 91 e ss.; D'ANGELO A. (2006), pag. 56 e ss.; NASCIMBENE B., MAFROLLA (2002), pag. 24 e ss.; PASQUETTI S. (2005), pag. 322 e ss.; PITTAU F. (2005), pag. 99 e ss.

ricongiungimento familiare<sup>18</sup>, anche se manca ancora un provvedimento normativo *ad hoc* sull'integrazione.

L'importanza dell'integrazione dei migranti viene riconosciuta nel *Consiglio europeo di Tampere del 1999*<sup>19</sup>, nel quale veniva affermato che «una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. Essa dovrebbe inoltre rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e prevedere l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia».

Nella *Comunicazione del 2001 relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione*<sup>20</sup>, viene dato ampio spazio al tema dell'integrazione. L'obiettivo principale della Comunicazione, in seguito archiviata per mancato accordo in seno al Consiglio, era quello di formulare delle proposte in merito all'adattamento del “metodo aperto di coordinamento” in materia di immigrazione. Questo “metodo” proposto dalla Commissione doveva servire a monitorare meglio la coerenza dell'evoluzione delle politiche nazionali rispetto a dei criteri comuni in tema di immigrazione economica, lotta contro l'immigrazione illegale, gestione dei flussi migratori e l'attuazione di specifiche politiche di integrazione. Il “metodo” avrebbe consentito un approccio graduale della politica comunitaria basata prima di tutto sull'identificazione e sullo sviluppo degli obiettivi comuni per poi individuare in una seconda fase gli strumenti legali idonei al perseguimento degli obiettivi individuati. Nel “metodo” era previsto un punto specifico con il fine di «garantire che siano elaborate politiche di integrazione per i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro».

Ampio spazio alla questione dell'integrazione è stato, poi, dedicato nel *Consiglio europeo a Salonicco nel giugno 2003*<sup>21</sup>, nel quale viene sottolineata l'importanza della cooperazione e dello scambio di informazioni in materia di integrazione al fine di rafforzare il coordinamento delle pertinenti politiche a livello nazionale e di Unione europea. Sulla scia del Consiglio europeo di Tampere, il Consiglio europeo ribadisce la

---

<sup>18</sup> Cfr. la Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in *GUCE* n. L 251 del 03/10/2003 e la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, in *GUUE* L 16 del 23.01.2004.

<sup>19</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in *Bollettino UE* 10-1999.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione, COM (2001) 387 del 11.7.2001, in *Bollettino UE* 7/8-2001.

<sup>21</sup> Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, Conclusioni della Presidenza in *Bollettino UE* 6-2003.

necessità di una politica globale e pluridimensionale per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente, ai quali, «dovrebbero essere accordati diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. In considerazione del fatto che un'effettiva integrazione contribuisce alla coesione sociale e al benessere economico, tale politica dovrebbe abbracciare fattori quali l'occupazione, la partecipazione economica, l'istruzione e la formazione linguistica, la sanità e i servizi sociali, l'alloggio e le problematiche urbane nonché la cultura e la partecipazione alla vita sociale». Inoltre, «le politiche di integrazione dovrebbero essere intese come un processo continuo in due direzioni, basato su diritti e obblighi reciproci e corrispondenti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e delle società che li ospitano». Appositamente dedicata al tema dell'integrazione è la *Comunicazione del 2003 su immigrazione, integrazione e occupazione*<sup>22</sup>. Secondo la Commissione l'integrazione degli immigrati regolari nelle società di destinazione è un elemento chiave per il successo delle politiche di gestione dell'immigrazione. La Comunicazione analizza il legame strategico tra il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica e coesione sociale dell'Unione e l'integrazione dei migranti, anche perchè l'accesso di questi ultimi al mercato del lavoro europeo per un verso lo rafforza, considerato il consistente calo demografico delle nostre società, e dunque contribuisce al suo sviluppo, e per un altro è elemento essenziale dell'inserimento dell'immigrato nella società di accoglienza. Per la realizzazione di questi obiettivi è necessario sviluppare un nuovo «approccio multisettoriale, che tenga conto non solo degli aspetti economici e sociali dell'integrazione, ma anche delle questioni legate alla diversità culturale e religiosa, alla cittadinanza, alla partecipazione e ai diritti politici». Tale «approccio multisettoriale» deve avere come elementi portanti: l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro; politiche che favoriscano l'istruzione e la formazione linguistica degli immigrati; politiche degli alloggi e di gestione delle «questioni urbane»; politiche di adeguamento dei servizi sanitari e sociali; politiche capaci di promuovere il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli immigrati alla vita civile; l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sull'acquisto della cittadinanza e semplificazione dell'accesso a tale *status*; conferimento della «cittadinanza civile» per i non cittadini stabilmente residenti nello Stato. La Comunicazione riprende, poi, il concetto di «cittadinanza civile» (definita come «nucleo comune di diritti e doveri

---

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, su immigrazione, integrazione e occupazione, COM (2003) 336 def., del 3.6.2003, in GUCE C 76 del 25 marzo 2004.

fondamentali che il migrante acquisisce gradualmente nel corso di un certo numero di anni, in modo da garantire che questi goda dello stesso trattamento concesso ai cittadini del Paese ospitante anche quando non sia naturalizzato») e lo sviluppa, trasformandolo da mero auspicio a strumento efficacemente utilizzabile per favorire l'integrazione. La Comunicazione individua, infine, alcuni orientamenti e le priorità politiche da perseguire: consolidare il quadro giuridico in materia; presentare ulteriori proposte rispetto a quelle già in discussione; rafforzare il coordinamento delle politiche in materia di integrazione; utilizzare la cittadinanza civile e l'accesso alla nazionalità, anche mediante la semplificazione delle normative nazionali ed il loro ravvicinamento; lotta contro la discriminazione; cooperazione nel campo dell'istruzione; dialogo con i Paesi Terzi; migliorare l'informazione sul fenomeno dell'immigrazione; incrementare il sostegno finanziario UE a favore dell'integrazione, anche attraverso appositi programmi.

Di particolare interesse, in tema, è il documento presentato nel novembre 2004 dalla Commissione europea intitolato: "*Manuale per l'integrazione*"<sup>23</sup>. Il manuale vuole essere uno strumento utile per i responsabili delle politiche di integrazione e per gli operatori del settore in tutti i Paesi dell'Unione per contribuire anche allo sviluppo di un quadro comune europeo sull'integrazione.

Obiettivo del manuale è favorire «lo scambio di informazioni e ottenere risultati concreti che possano essere d'ausilio agli Stati membri per lo sviluppo e la promozione di iniziative politiche finalizzate a una migliore integrazione. Il principale obiettivo di questo manuale è, perciò, quello di dare impulso allo scambio di informazioni e di migliori pratiche fra gli Stati membri». Questa prima edizione del manuale, preparato da esperti nel settore dell'integrazione, fornisce una varietà di esempi e di pratiche per un'integrazione positiva all'interno dell'Unione Europea, getta luce su diversi progetti e programmi in atto in Europa a livello nazionale, regionale e locale, offre alcune conclusioni generali e illustra, infine, le lezioni che se ne possono trarre. Il manuale è suddiviso in capitoli che affrontano rispettivamente: la programmazione, le ambizioni, le risorse e la valutazione dell'inserimento dei nuovi immigrati e dei rifugiati; la partecipazione civica, aperte ed inclusiva, che deve coinvolgere immigranti, cittadini e le organizzazioni sociali; gli indicatori, considerati come strumento per i responsabili

---

<sup>23</sup> "Manuale per l'integrazione", per i responsabili delle politiche d'integrazione e gli operatori del settore, Commissione europea - Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza Novembre 2004. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc/handbook\\_1sted\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_1sted_it.pdf)

delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, per permettere un confronto tra i Paesi e contribuire alla promozione di politiche di integrazione più dinamiche.

Anche il *Programma dell'Aia*<sup>24</sup>, concede ampio spazio al tema dell'integrazione, ribadendo la creazione di pari opportunità per una migliore integrazione e piena partecipazione alla società. Secondo il Programma, «l'integrazione soddisfacente dei cittadini di paesi terzi e dei loro discendenti che soggiornano legalmente favorisce la stabilità e la coesione delle nostre società. A tal fine è essenziale elaborare politiche efficaci e prevenire l'isolamento di taluni gruppi. È pertanto essenziale un approccio globale che coinvolga i soggetti interessati a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE». Il Programma sottolinea anche l'esigenza di un maggiore coordinamento fra le politiche nazionali di integrazione e le iniziative dell'UE in materia.

Il Piano, sviluppato poi dalla Commissione<sup>25</sup>, prevede in tema un punto specifico denominato: «Integrazione: massimizzare le ricadute positive della migrazione sulla nostra società e sulla nostra economia», nel quale si chiede di elaborare misure di sostegno per aiutare gli Stati membri a porre in essere le politiche d'integrazione più idonee e a prevenire l'isolamento e l'esclusione sociale delle comunità di immigrati, contribuendo alla comprensione e al dialogo tra culture e religioni, in base ai valori fondamentali dell'Unione.

Per sviluppare i nuovi orientamenti comunitari la Commissione ha adottato la *Comunicazione del settembre 2005 relativa ad un'agenda comune per l'integrazione*<sup>26</sup>, allo scopo di istituire un quadro europeo coerente per l'integrazione. Fondamenti di tale quadro, sono le proposte di misure che diano attuazione concreta ai principi fondamentali comuni, ma anche una serie di meccanismi di sostegno dell'UE.

Prendendo le mosse dai quadri politici esistenti dell'UE, la Comunicazione suggerisce nuove azioni a livello sia nazionale che dell'Unione. Tra le iniziative di intervento suggerite si segnalano: l'istituzione di un Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi per il periodo 2007-2003, per il quale la Commissione ha proposto l'allocazione di 1.771 milioni di euro; il rafforzamento dei Punti nazionali di Contatto per l'integrazione, istituiti nel 2003, per facilitare lo scambio di informazioni ed

---

<sup>24</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, in *GUCE* n. C 053 del 03/03/2005.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia COM (2005) 184, in *Bulletin EU* 5-2005.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, su "Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea", COM (2005) 389 def. dell'1 settembre 2005, in *GUUE* C 49 del 28 febbraio 2006.

esperienze, sia a livello regionale che locale; il coinvolgimento degli operatori del settore per l'istituzione di un "Foro Europeo per l'Integrazione" le cui funzioni includerebbero la consultazione, lo scambio di esperienze e la presentazione di raccomandazioni ai Paesi membri; l'istituzione di un sito web sull'integrazione per lo scambio di buone prassi.

Infine, è del maggio 2007 la seconda edizione del "*Manuale sull'integrazione*"<sup>27</sup> che dovrà contribuire al futuro quadro europeo sull'integrazione, concentrandosi sull'attuazione dei principi fondamentali comuni. L'obiettivo è aiutare gli Stati membri a elaborare politiche nazionali di integrazione e costituire un riferimento per l'attuazione e la valutazione delle politiche di integrazione presenti e future. Al pari della prima edizione, la seconda affronta una serie di problemi metodologici e questioni di fondo, come la promozione e la gestione dell'integrazione, ed esamina le strutture e i meccanismi usati per attuare strategie di integrazione di successo in tutti i settori di intervento. Anche questo manuale è diviso in sezioni che si occupano rispettivamente: della promozione, dell'integrazione degli immigrati e, in quale modo, gli operatori pubblici e privati siano impegnati, proponendo strumenti per aiutarli ad adeguare politiche e pratiche alle realtà in cambiamento delle varie società; gli alloggi come fattore fondamentale per la promozione dell'integrazione, dunque, occorre ampliare le possibilità di scelta di alloggio per gli immigrati e come integrarli nell'ambiente; l'integrazione economica, dall'ammissione all'integrazione nel mercato del lavoro, favorendo l'incontro tra domanda e offerta e contrastando la discriminazione. Infine, la *governance* dell'integrazione deve comprendere strutture locali per l'integrazione, la pianificazione e la valutazione delle politiche per l'integrazione e una corretta gestione delle risorse.

In conclusione, osservando le misure adottate a livello comunitario dal 1999 ad oggi, non si può non notare come le priorità, soprattutto da parte del Consiglio e degli Stati membri, si sono concentrate, soprattutto sui temi dell'immigrazione più strettamente legati al controllo delle forme di immigrazione. «Al contrario, la realizzazione di una politica comunitaria di integrazione degli stranieri legalmente presenti è sempre stata considerata una questione di esclusiva competenza statale, poiché strettamente collegata al tema della cittadinanza, vale a dire dell'attribuzione di determinati diritti e

---

27 "Manuale sull'integrazione", per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore, Commissione europea - Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza, Seconda edizione, maggio 2007  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook\\_2007\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_it.pdf)



doveri a favore di soggetti che non godono dello *status* di cittadino»<sup>28</sup>. Per riuscire a governare fenomeni economici, demografici e strategici, le cui conseguenze ricadono sempre più al di là dei confini di ciascuno Stato, le politiche sociali dei Paesi membri dovranno inevitabilmente convergere verso obiettivi comuni.

---

<sup>28</sup> GUELFY P. (2004), pag. 100.

## 2.4 - LA DIMENSIONE ESTERA DELLA POLITICA COMUNITARIA

### 2.4.1- RELAZIONI ESTERNE E ACCORDI DI RIAMMISSIONE

Uno dei settori dove appare evidente la volontà degli Stati membri di preservare il più possibile le proprie prerogative è quello delle relazioni esterne<sup>1</sup>. In un settore denso di implicazioni per le relazioni esterne della Comunità, quale quello dei visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone del Titolo IV TCE, il Trattato di Amsterdam ha omesso di prevedere una competenza specifica al riguardo, anche se la presenza di implicazioni esterne nelle politiche in questi settori è evidente. Ammessa l'esistenza di una competenza esterna comunitaria nelle materie previste dal Titolo IV TCE, resta da valutarne la natura, esclusiva o concorrente, di tale competenza. Al riguardo, vengono in rilievo alcune dichiarazioni e un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, la cui finalità era quella di preservare, almeno in parte, la competenza degli Stati membri a concludere accordi internazionali nelle materie previste dal Titolo IV TCE. In primo luogo, il Protocollo (n. 31) sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne stabilisce che «le disposizioni sulle misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne di cui l'art. 62, punto 2, lett. a), del Titolo IV del Trattato non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto comunitario e gli altri accordi internazionali pertinenti». Il Protocollo sembra, quindi, escludere, in materia di attraversamento delle frontiere esterne, una competenza comunitaria esclusiva a negoziare e concludere con i Paesi terzi accordi che incidano su quelle norme. Ne deriva che il Protocollo in esame è finalizzato, nelle intenzioni dei suoi autori, a preservare il diritto degli Stati membri a concludere accordi internazionali con i Paesi terzi. Unico limite nell'esercizio di possibili accordi degli Stati membri è che «rispettino il diritto comunitario e gli altri accordi internazionali pertinenti».

---

<sup>1</sup> Su questo tema cfr. in particolare NASCIMBENE B., MAFROLLA (2002), pag. 17 e ss.; PASQUETTI S. (2005), pag. 314 e ss.; FAVILLI C. e NASCIMBENE B. (2006), pag. 155 e ss.; NASCIMBENE B. (2001), pag. 301 e ss.; BERTINI S. (2003), pag. 213 e ss.; CAGGIANO G. (2006); NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 86 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2004), pag. 92 e ss.); NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2005), pag. 91 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006), pag. 106 e ss.); NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2007), pag. 87 e ss.

Ai fini dell'analisi delle competenze esterne della Comunità europea nelle materie previste dal Titolo IV TCE, occorre poi esaminare alcune dichiarazioni allegate all'atto finale del Trattato di Amsterdam. In primo luogo la Dichiarazione n. 16 sull'art. 62, punto 2, lett. b), in cui gli Stati membri concordano che, in sede di definizione delle regole in materia di visti relativi a soggiorni di durata non superiore a tre mesi, «si tenga conto di valutazioni di politica estera dell'Unione e degli Stati membri». In secondo luogo la Dichiarazione n. 18 sull'art. 63, punto 3, lett. a), preserva il diritto degli Stati membri di negoziare e concludere accordi con Paesi terzi in materia di politiche volte a regolare l'immigrazione legale, sempre che tali accordi rispettino il diritto comunitario. Infine, la Dichiarazione n. 19 sull'art. 64, par. 1, nella quale gli Stati membri convergono che nell'esercizio delle loro responsabilità per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, essi tengano conto di valutazioni di politica estera. Quale che sia la rilevanza giuridica o esclusivamente politica, queste dichiarazioni costituiscono comunque una interpretazione alle disposizioni richiamate.

Meno dubbi vi sono sulla competenza e la volontà da parte delle istruzioni comunitarie di includere le questioni legate alle migrazioni in tutte le loro attività esterne. Nel 2002 la Commissione europea ha adottato una *Comunicazione sull'integrazione delle questioni connesse all'immigrazione nelle relazioni dell'Unione con i Paesi terzi*<sup>2</sup>, dove viene proposta una strategia per rafforzare il dialogo su questi temi. Nella Comunicazione si sottolinea come il dialogo non deve soffermarsi esclusivamente sull'immigrazione illegale, ma anche sulla costituzione di canali per l'immigrazione legale in cambio di una migliore cooperazione per prevenire l'immigrazione illegale. Questo dialogo deve essere rivolto, mediante azioni concrete, nei confronti di numerosi Paesi del Mediterraneo e dei Balcani, nonché alla Russia e all'Ucraina. Il documento si prefigge un triplice obiettivo: reinserire il fenomeno migratorio in un contesto più ampio, tenendo conto dei fattori che sono all'origine dell'emigrazione internazionale, della situazione specifica delle persone bisognose di protezione e degli effetti dell'emigrazione internazionale sui Paesi in via di sviluppo; fare una rapida analisi della politica comunitaria in materia di immigrazione e del modo in cui il problema delle migrazioni è integrato nei programmi e nelle politiche della cooperazione esterna comunitaria; fornire orientamenti per lo sviluppo della politica comunitaria, al fine di

---

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i Paesi terzi, COM (2002) 703 def., in *Bollettino UE* 12-2002.

migliorare la gestione dei flussi migratori e, in particolare, la lotta all'immigrazione clandestina. La Comunicazione conclude che «le varie politiche e i vari strumenti dell'azione esterna dell'Unione europea, ivi compresa la politica di sviluppo, possono dare un contributo importante alla soluzione delle cause dei flussi migratori».

Nel 2005 la Commissione pubblica una *Comunicazione relativa ad “una strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia”*<sup>3</sup> che risponde alla richiesta del Programma dell’Aia di adottare una strategia sulla dimensione esterna dello spazio. L’azione della Comunità con i Paesi terzi dovrà incentrarsi su: diritti umani, consolidamento istituzionale e buona *governance*, migrazione, asilo e gestione delle frontiere, lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, insieme ai principi per orientare tale cooperazione, cioè differenziazione geografica, partenariato e flessibilità. Obiettivo della Comunicazione «è dimostrare come la dimensione esterna della giustizia e affari interni contribuisca a uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia, sostenendo nel contempo gli obiettivi politici delle relazioni esterne dell’UE, fra cui la condivisione e la promozione dei valori di libertà, sicurezza e giustizia nei paesi terzi».

Le tematiche migratorie sono state rilanciate anche nel quadro dei “classici” Accordi di associazione con i Paesi del Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia), negli Accordi di partenariato e di cooperazione all’interno delle strategie comuni dell’Unione europea per la Russia, l’Ucraina e la regione del Mediterraneo, nel dialogo con i Paesi dell’Africa dei Carabi e del Pacifico (A.C.P.), e nel processo di stabilizzazione e di associazione per i Balcani.

Un aspetto prioritario nella dimensione esterna delle politiche comunitarie riguarda la necessità di prevedere obblighi di riammissione, con appositi accordi e clausole *ad hoc*. Detti accordi erano già previsti nell’ambito della cooperazione Schengen ed sono stati riproposti e rafforzati negli ultimi anni. In linea di principio, il Paese terzo si deve assumere l’obbligo di riammettere nel proprio territorio i propri cittadini che abbiano fatto ingresso in modo irregolare nel territorio comunitario. Dall’omissione di controllo da parte del Paese terzo discende la responsabilità e l’obbligo di porvi rimedio e, pertanto di riammettere sul proprio territorio nazionale le persone in questione. La preoccupazione di stabilire regole comuni per assicurare l’allontanamento (respingimento o *refoulement* ed espulsione) dello straniero irregolare ha quindi

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, su “Una strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, COM (2005) 491 def., in *Bullettin EU* 10-2005.

suggerito la necessità di stabilire standard comuni tra i Paesi dello “spazio comune” e accordi uniformi di riammissione con gli Stati terzi dai quali provengono o transitano gli stranieri irregolari o clandestini che violano le norme sull’ingresso o soggiorno degli Stati membri.

Questi principi furono ribaditi anche dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 dove, in base alle nuove competenze conferite dal Trattato di Amsterdam in tema di riammissioni, si «invita il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i paesi terzi o gruppi di paesi pertinenti». Nelle conclusioni di Tampere si chiede inoltre di «sviluppare l'assistenza ai paesi di origine e transito, al fine di promuovere il rientro volontario e di aiutare le autorità di tali paesi a rafforzare la loro capacità di combattere efficacemente la tratta degli esseri umani e di adempiere i loro obblighi di riammissione nei confronti dell'Unione e degli Stati membri<sup>4</sup>».

Coerentemente con le indicazioni ricordate, nella riunione del Consiglio giustizia e affari interni del 2 dicembre 1999 è stata adottata una *Decisione relativa all’inclusione del modello di clausola di riammissione negli accordi comunitari e negli accordi tra la Comunità europea, i suoi Stati membri e i Paesi terzi*<sup>5</sup>. In base a questa decisione, le direttive di negoziato dovranno riguardare i punti indicati dal Consiglio. Come primo punto, si chiede di cooperare per prevenire e controllare l’immigrazione clandestina. Lo Stato terzo si assume l’obbligo di riammettere il proprio cittadino presente illegalmente nel territorio di uno Stato membro, su richiesta di quest’ultimo e senza ulteriori formalità. Come secondo punto si domanda di concludere un accordo, tra Stato terzo o della Comunità per disciplinare gli obblighi reciproci di riammissione, compreso l’obbligo di riammissione di cittadini di altri Paesi e di apolidi. Terzo, concludere, in attesa di un accordo fra lo Stato terzo e la Comunità, degli accordi bilaterali fra tale Stato e i singoli Stati membri al fine di disciplinare obblighi specifici di riammissione. Infine, si chiede di esaminare anche le possibili altre iniziative per prevenire e controllare l’immigrazione clandestina.

Gli accordi, quindi, che siano comunitari, misti o bilaterali, devono perseguire le stesse finalità, indicate dalle istituzioni comunitarie. Si può, quindi, affermare la competenza propria della Comunità europea a concludere accordi; mentre gli accordi bilaterali,

---

<sup>4</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in *Bollettino UE* 10-1999.

<sup>5</sup> Decisione del Consiglio sulle clausole di riammissione negli accordi comunitari e negli accordi misti del 2 dicembre 1999, 13461/99 (Presse 386), 13409/99 MIGR 69 + COR 1 (f), in *Bollettino UE* 12-1999.

conclusi dagli Stati membri, devono essere compatibili con il diritto comunitario. In mancanza di una competenza esclusiva in materia di riammissione, gli Stati membri devono comunque, anche al fine di rispettare l'obbligo dell'art. 10 TCE di leale cooperazione con le istituzioni comunitarie, esercitare in modo coordinato e coerente le competenze che riguardano la realizzazione di finalità, quale la politica di immigrazione, rilevanti sia all'interno, sia all'esterno della Comunità.

Fino ad ora il Consiglio ha autorizzato la Commissione europea a negoziare accordi di riammissione con undici Stati terzi <sup>6</sup>, ma per ora solo cinque accordi sono stati conclusi (Macao, Hong Kong, Sri Lanka, Albania e Russia) a causa della complessità dei negoziati.

Inoltre, la Commissione è tenuta ad includere una "clausola sull'immigrazione" in ogni accordo internazionale concluso con i Paesi terzi o entità regionali. Questa clausola include vari aspetti dell'immigrazione, in *primis* la riammissione, ma anche l'immigrazione legale. Uno degli strumenti utilizzati in questi accordi di riammissione è quello della concessione di quote premiali, come incentivo per migliorare nella lotta contro l'immigrazione illegale. Tuttavia, questo metodo non è privo di aspetti discutibili, perché, se da un lato la riduzione delle quote viene usata come reazione alla mancata vigilanza dello Stato contraente, dall'altro, però, le quote preferenziali operano come un effetto discriminatorio nei confronti degli Stati esclusi da accordi di questo tipo.

#### 2.4.2 – LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

Il dialogo con i Paesi terzi è un elemento rilevante nella politica migratoria europea. Tramite esso si auspica una migliore gestione dei flussi migratori, legali e illegali, lo sviluppo di nuove politiche per l'immigrazione ai fini di lavoro, nonché attenuare gli effetti negativi delle migrazioni sui Paesi di origine. Come già sottolineato nelle conclusioni dei Consigli europei di Tampere (ottobre 1999), di Siviglia (giugno 2003) e di Salonicco (giugno 2003), l'Unione europea riconosce il bisogno di «un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito». Il concetto è quello di cercare di affrontare il problema migratorio alla radice, ma per fare ciò,

---

<sup>6</sup> Marocco, Turchia, Albania, Cina, Russia, Pakistan, Ucraina, Macao, Hong Kong, Sri Lanka e Algeria.

occorre ridurre il divario economico tra Paesi di destinazione e di origine, in modo da diminuire la pressione migratoria. Si tratta naturalmente di un obiettivo a medio-lungo termine e di non facile realizzazione.

Questo approccio è stato ripreso anche dal *Programma dell'Aia* attualmente in corso dove si afferma che per una politica comune in materia di immigrazione e per una gestione efficace dei flussi migratori «è necessario un investimento serio nelle relazioni con i paesi terzi, di origine non meno che di transito, in particolare attraverso strategie di assistenza e di cooperazione, nell'interesse reciproco dei paesi terzi e dell'Unione»<sup>7</sup>. Per la realizzazione di tali obiettivi, la Commissione nel 2005 ha adottato una *Comunicazione sul rapporto tra sviluppo e immigrazione dei Paesi terzi*<sup>8</sup>. Secondo tale strategia la Comunità dovrà intrecciare un dialogo ampio su tutti i fronti dell'immigrazione e delle questioni connesse, fornire l'assistenza tecnica necessaria per migliorare la gestione dell'immigrazione legale e mirare a rimuovere le cause dell'immigrazione, come la povertà e l'insicurezza. L'immigrazione, quindi, deve essere considerata con un approccio globale, ponendo considerazione sul Paese di origine, sia perché favorire lo sviluppo può tradursi in un contenimento delle spinte migratorie, sia per le relazioni che gli immigrati continuano a mantenere con i Paesi di origine. Una strategia «concepita e attuata in stretto partenariato con i paesi d'origine e di transito e commisurata alle loro esigenze, concorrerà a una maggiore coerenza tra la dimensione esterna della politica d'immigrazione dell'UE e la politica di sviluppo». Per la determinazione degli strumenti che costituiranno gli atti di base per gli stanziamenti comunitari a sostegno dei programmi di cooperazione esterna, è stata presentata nel 2006 dalla Commissione la *Comunicazione relativa ad un Programma tematico di cooperazione con i Paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo*<sup>9</sup>. Scopo della proposta è contribuire a diffondere informazioni sul quadro giuridico per la migrazione e sulle condizioni di ingresso e soggiorno sul territorio comunitario, dare informazioni sulle opportunità e le necessità di manodopera negli Stati membri e sulle qualifiche dei candidati all'emigrazione dei Paesi terzi, sostenere la formazione prima della partenza dei candidati all'emigrazione legale verso l'Unione europea e promuovere l'elaborazione e l'attuazione di quadri legislativi per i lavoratori migranti

---

<sup>7</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, in *GUCE* n. C 053 del 03/03/2005.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti", COM (2005) 390 def., in *Bullettin EU* 09-2005.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo", COM (2006) 26 def., in *Bullettin EU* 01-2006.

nei Paesi terzi. Nell'ambito di questo programma, «la Commissione intende coinvolgere i paesi terzi nelle azioni finanziate dal programma tematico, al fine di favorire la partecipazione attiva dei paesi stessi. A tal fine, i paesi terzi saranno informati, attraverso i canali opportuni, in merito agli inviti a presentare proposte e alle azioni programmate e messe in atto».

Sempre nel 2006 la Commissione ha puntato al rafforzamento della dimensione esterna delle politiche di immigrazione, adottando la *Comunicazione relativa ad "un approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione"*<sup>10</sup> che si concentra in particolare sugli Stati africani e le organizzazioni regionali. La Comunicazione propone incentivi ai dialoghi e alla cooperazione con l'Africa su tutte le questioni legate all'immigrazione, dall'immigrazione legale e illegale all'aumento della protezione per i rifugiati, al rafforzamento dei legami tra politica in materia di immigrazione e la politica di sviluppo. Si propone, inoltre, di aumentare il sostegno offerto ai Paesi africani per una miglior gestione della migrazione, istituendo anche squadre di assistenza in materia, che dovrebbero fornire le consulenze tecniche necessarie per aumentare le capacità operative e amministrative. La Comunicazione suggerisce inoltre di creare portali informativi sulla mobilità professionale e sulle opportunità di lavoro in Europa, anche per agevolare il collegamento tra domanda e offerta di lavoro, promuovere la formazione professionale e corsi di lingua, in modo da offrire ai potenziali migranti maggiori possibilità di trovare una occupazione legale. A questo scopo, la Commissione propone anche la creazione nei Paesi terzi di centri di assistenza per la migrazione finanziati dalla Comunità, che potrebbero anche agevolare la gestione dei lavoratori stagionali, gli scambi di studenti e ricercatori e altre forme di circolazione legale delle persone. Il documento riconosce come «la gestione dei flussi migratori in un mondo globalizzato lancia sfide crescenti e mutevoli cui l'Unione europea è chiamata a fornire una risposta globale» e per tale ragione occorre «riconoscere che una risposta adeguata e durevole al fenomeno migratorio richiede sforzi costanti e di lungo respiro e risorse consistenti».

Al di là dei costi finanziari per l'adozione delle misure di aiuto allo sviluppo e della carenza di mezzi di attuazione da parte dell'Unione europea, ciò che alcuni osservatori mettono in discussione è il grado di affidabilità degli apparati politico-amministrativi di

---

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione", COM (2006) 735 def., in *Bullettin EU* 11-2006.



alcuni Paesi terzi. «Occorre prevedere la combinazione di altri strumenti affinché il metodo del partenariato, dall'Irak alla Somalia, produca dei risultati significativi. In caso contrario si rischia di conseguire (nel migliore dei casi) un semplice rallentamento dei flussi di immigrazione illegale<sup>11</sup>».

---

<sup>11</sup> NASCIMBENE B., MAFROLLA (2002), pag. 20.

CAPITOLO TERZO:

**IL CONTENUTO DELLA POLITICA COMUNE**

## 3.1 – ASILO E PROTEZIONE TEMPORANEA

### 3.1.1 – L’ASILO NEI TRATTATI COMUNITARI

Negli ultimi decenni la comunità internazionale ha attribuito una crescente attenzione alla difesa dei diritti umani fondamentali. L’asilo politico è uno degli istituti più alti posti a tutela di tali diritti sancito anche delle Nazioni Unite nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 (art.14). A tale riconoscimento si aggiunge l’istituzione dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, istituito nel 1950, con il compito di assicurare protezione e assistenza ai rifugiati in ogni parte del mondo e la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, integrata dal Protocollo di New York del 1967 che continua a rappresentare la principale codificazione specifica del diritto dei rifugiati. In base alla Convenzione del 1951 la nozione di «rifugiato» è riferita a colui che «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese» (art.1 A par.2).

Il fenomeno in questione riguarda, quindi, la protezione per motivi umanitari di alcune categorie speciali di persone che entrano nel territorio comunitario o si presentano alle sue frontiere per chiedere asilo nel contesto più ampio dell’immigrazione. Le due tematiche, immigrazione e asilo, pur riferendosi a categorie di soggetti nettamente distinte e afflitte da problemi di natura diversa, presentano alcuni aspetti strettamente connessi. La materia è strettamente collegata con la libera circolazione delle persone e presenta delle caratteristiche che hanno iniziato ad assumere rilievo, in ambito delle politiche comunitarie, con le nuove competenze del Trattato di Amsterdam<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul tema dell’asilo cfr. in particolare NASCIMBENE B., MAFROLLA (2002), pag. 27 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 77 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2004), pag. 87 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2005), pag. 83 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006), pag. 101 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2007), pag. 85 e ss.; MORANDI N. (2005), pag. 51 e ss.; FAVILLI C. e NASCIMBENE B. (2006), pag. 157 e ss.; MANCA L. (2001), pag. 83 e ss.; NASCIMBENE B., (2004), pag. LI e ss.; ROSSANO R. (2004), pag. 371 e ss.; BRUNELLI G. (2001), pag. 160; BONELLI P. e NERI L. (2004), pag. 1224 e ss.; SONNINO S. e CARCIOTTO S. (2005); LIPPARINI S. (2001), pag. 47 e ss.; MARCHISIO (2005), pag. 327 e ss.; DI FABIO R. (2000), pag. 25 e ss.; SAULLE M.R. (2004), pag. 107 e ss.; DUBOLINO D. (2004), pag. 811 e ss.; SONNINO S. e MASIELLO S. (2005).

In questo settore, come in molti altri, l'evoluzione del diritto comunitario ha seguito, o meglio è stata sospinta dai mutamenti sociali e storici ancor prima che politici. Con il nuovo ordine mondiale nato dalle ceneri della guerra fredda e con la proliferazione dei conflitti localizzati, il numero delle richieste di asilo politico in Europa è cresciuto rapidamente rispetto al passato. Gli Stati europei hanno dovuto confrontarsi con questo fenomeno del tutto impreparati, reagendo con il ricorso a politiche difensive per frenare questa forma di immigrazione. Essi hanno iniziato a rendersi conto che l'Unione europea costituiva un punto di riferimento per l'elaborazione di una soluzione regionale al problema dell'asilo e dei rifugiati e, in tale contesto, ha preso corpo una politica di coordinamento a livello europeo.

La cooperazione politica europea in materia di asilo e rifugiati ha avuto inizio con l'Atto Unico Europeo del 1987. La protezione dei rifugiati è divenuta materia di interesse comune anche per l'esigenza di controllare la circolazione degli stranieri nel mercato interno. Nel corso degli anni Ottanta, di fronte ai mutamenti nel flusso internazionale dei rifugiati, le procedure nazionali di concessione dell'asilo si sono rilevate inadeguate, fino alla quasi totale paralisi dei sistemi europei di asilo all'inizio degli anni Novanta. Si è avuta così la conferma che strategie puramente nazionali non erano in grado di assicurare una gestione sostenibile del fenomeno.

In questo contesto, nel dicembre 1988 la Commissione europea aveva elaborato una proposta per il coordinamento delle norme sul diritto di asilo e lo *status* di rifugiato, basata sugli articoli 100 e 8A del Trattato CEE. Il progetto, forse troppo ambizioso per il tempo, e mai formalizzato, mirava al coordinamento delle normative nazionali sull'asilo, allo scambio di informazioni, alla determinazione dello Stato competente a esaminare le richieste di asilo e a garantire la libera circolazione ai rifugiati.

Un primo atto formale si è avuto con la firma a Dublino, il 15 giugno 1990, della *Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per esaminare le richieste d'asilo*<sup>2</sup>. Il problema centrale dell'attribuzione della competenza ad esaminare le richieste di asilo veniva risolto utilizzando due criteri fondamentali: la tutela dell'unità familiare e la preponderanza della responsabilità per l'ingresso del richiedente asilo sul territorio dell'Unione, in base al quale allo Stato doveva essere attribuita per connessione la competenza, in linea di principio, ad esaminare la domanda di asilo. La competenza era configurata come esclusiva ed era volta a evitare il fenomeno dei

---

<sup>2</sup> Convenzione sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, Dublino, il 15 giugno 1990, riportata in *GUCE* C 254 del 19 agosto 1997.

“rifugiati in orbita”, ossia i richiedenti asilo rinviati da uno Stato membro ad un altro senza che nessuno di questi si riconosca competente per l’esame della domanda di asilo. La circostanza che i maggiori progressi fossero realizzati fuori dal contesto giuridico propriamente comunitario comportava alcune conseguenze negative, soprattutto sul piano della tutela dei richiedenti asilo. In sostanza, nonostante queste forme di cooperazione, il fenomeno dell’asilo e dei rifugiati restava ancora di competenza principalmente nazionale.

Un più efficace coordinamento in materia di asilo in ambito comunitario si è avuto con il Trattato di Maastricht del 1992. L’asilo rientrava, ora, tra le questioni di interesse comune del “terzo pilastro”, rendendo possibile una armonizzazione su taluni aspetti. Il Trattato di Maastricht, nel suo Titolo VI TUE, conferiva forza vincolante all’obbligazione per gli Stati membri di cooperare in diverse materie, tra le quali il diritto di asilo.

I primi atti concreti in questa direzione furono tre Risoluzioni adottate dal Consiglio di Londra nel dicembre 1992, relative ai criteri per decidere sulle richieste di asilo manifestamente infondate per mancanza di contenuto o per abuso di procedura, in linea con la Convenzione di Ginevra del 1951 ed il Protocollo di New York del 1967 sullo statuto dei rifugiati. Le prime misure di attuazione della Convenzione di Dublino del 1990 sono state affidate ad atti di carattere non vincolante in materia di armonizzazione delle procedure di espulsione, tra le quali la Risoluzione adottata il 29 giugno 1995 dal Consiglio sulle garanzie minime nelle procedure di asilo, che richiama l’obbligo di “*non refoulement*”, ossia l’obbligo agli Stati di non espellere o respingere un rifugiato verso le frontiere dei luoghi dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche. Infine, è da ricordare la Posizione comune adottata nel marzo 1996 dal Consiglio sulla definizione armonizzata della nozione di rifugiato in base all’art.1 della Convenzione di Ginevra del 1951.

Negli anni Novanta, con le crisi nella ex Jugoslavia, è emerso il concetto di “protezione temporanea”. Molti dei richiedenti asilo che non rientravano nei ristretti canoni della Convenzione di Ginevra del 1951, in quanto vittime di persecuzioni nel corso di guerre civili e conflitti armati interni, hanno beneficiato in vari Stati europei, secondo prassi variabili e non uniformi e grazie ad un’applicazione estensiva del principio di “*non refoulement*”, di forme di protezione sussidiaria rispetto a quella concessa ai rifugiati,

secondo la Convenzione di Ginevra del 1951. In tale prospettiva, il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 ha adottato alcuni documenti non vincolanti relativi alle nuove categorie di persone bisognose di protezione: la Risoluzione su alcune direttive comuni concernenti l'ammissione di gruppi particolarmente vulnerabili; la Risoluzione sulla ripartizione dell'onere relativo all'ammissione e alla residenza dei profughi su base temporanea; e infine, la Risoluzione sulle procedure di emergenza per la ripartizione dell'onere relativo all'ammissione e alla residenza di sfollati su base temporanea. Si trattava, comunque, di un approccio pragmatico e si era ben lontani da una politica europea di asilo. Maastricht ha rappresentato, dunque, il riconoscimento della necessità di un approccio comune in ambito di immigrazione ed asilo, ma ha anche dimostrato che i tempi non erano maturi per un reale trasferimento di competenze dagli Stati alla Comunità. «Gli scarsi risultati ottenuti nell'ambito del Titolo VI TUE, insieme al costante aumento della pressione migratoria, che andava ad aggravare ulteriormente il problema dell'asilo, hanno reso evidenti, nel corso degli anni successivi, i limiti del compromesso raggiunto a Maastricht»<sup>3</sup>.

L'inadeguatezza delle risposte che l'Unione europea ha saputo dare ai problemi derivanti dalla crisi nella ex-Jugoslavia, dal disfacimento dello Stato albanese e, in seguito, dalla crisi in Kosovo, ha spinto gli Stati membri ad accettare nuovi strumenti e nuovi poteri maggiormente incisive alla Comunità.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997, le questioni relative l'asilo e i rifugiati vengono trasferite nel nuovo Titolo IV TCE. Il Trattato più che una competenza generale in materia di asilo, definisce una lista di settori d'intervento per le istituzioni comunitarie. L'asilo viene menzionato nell'art. 61 TCE, secondo il quale il Consiglio adotterà entro cinque anni misure di accompagnamento in materia di asilo, direttamente collegate a quelle volte ad assicurare la libera circolazione delle persone, nonché altre misure nel settore dell'asilo a norma dell'art. 63 TCE. Tale articolo attribuisce al Consiglio la competenza ad adottare, entro cinque anni, in materia di asilo e rifugiati:

- 1) «criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri»;
- 2) «norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri»;
- 3) «norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi»;

---

<sup>3</sup> DUBOLINO D. (2004), pag. 815.

- 4) «norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato»;
- 5) «norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale»;
- 6) «promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi».

Il Trattato sottolinea che le misure in materia dovranno essere «a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti» (art. 63 TCE, par.1).

Altro limite all'armonizzazione legislativa comunitaria in questo campo è previsto nelle situazioni di minaccia al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna che ricadono sull'esercizio delle responsabilità degli Stati membri e, infine, un ulteriore limite è di tipo geografico e riguarda le posizioni di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca rispetto al Titolo IV TCE, regolate dai Protocolli allegati al Trattato.

Il Trattato di Amsterdam ha introdotto questa nuova competenza comunitaria e la base giuridica necessaria per una politica comunitaria in alcuni settori dell'asilo, mentre il successivo Consiglio europeo di Tampere del 1999, insieme alle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza del 2001 e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, hanno completato il quadro giuridico di riferimento costituendo il nucleo centrale per un regime comune europeo in materia di asilo.

Lo sviluppo di un sistema comune europeo in materia di asilo, come delineato dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 e da una apposita *Comunicazione della Commissione del 2000 relativa ad una politica comune in materia di asilo*<sup>4</sup>, comprende vari obiettivi da realizzare in due fasi: una prima fase di armonizzazione delle normative nazionali in materia di asilo e rifugiati, nella quale gli Stati mantengono i loro regimi nazionali, ma si impegnano al rispetto di alcune norme e condizioni concernenti le autorità competenti e le procedure applicabili, ed una seconda fase nella quale la procedura comune è integrata e comporta una minore flessibilità e discrezionalità ed è diretta alla creazione di un sistema unitario per l'intera Unione europea, compreso uno stato giuridico comune per tutte le persone cui è concesso l'asilo nell'ambito comunitario.

---

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo" del 22.11.2000, COM(2000) 755 def., in *Bollettino UE* 11-2000.

Queste normative dovranno basarsi sul rispetto anche della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza nel 2000<sup>5</sup>, la quale nell'art. 18 garantisce il diritto di asilo «nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea», mentre nell'art. 19 sancisce il divieto alle espulsioni collettive e ribadisce il rispetto del principio di “*non refoulement*”, in base al quale «nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

Con il riconoscimento della competenza comunitaria in materia di asilo si è avviato quel processo di progressivo avvicinamento delle diverse legislazioni nazionali che dovrebbe determinare a definire un regime comune in tale settore.

### 3.1.2 – LE INIZIATIVE NORMATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI ASILO

Secondo quanto previsto dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, la prima fase di armonizzazione delle legislazioni nazionali è stata realizzata soprattutto attraverso lo strumento giuridico flessibile della direttiva. Elemento comune degli atti adottati è il rispetto e l'ampliamento delle disposizioni internazionali sui rifugiati insieme al rispetto della dignità umana e dei diritti dei richiedenti asilo e dei loro familiari in conformità agli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Obiettivo di questa prima armonizzazione è anche l'eliminazione di quei fattori che attraggono i richiedenti asilo verso particolari Stati dell'Unione, eliminando le più vistose disparità tra le legislazioni nazionali.

Il primo atto adottato in materia è stato il *Regolamento del 2000 che ha istituito il Sistema “Eurodac”*<sup>6</sup>, cioè un sistema *database* informatizzato creato per la raccolta e il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e stranieri irregolari a cui possono accedere tutti gli Stati membri, considerato indispensabile per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino. Il sistema “Eurodac” permette agli Stati membri di identificare i richiedenti di asilo e le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna della Comunità. Confrontando le impronte, gli

---

<sup>5</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *GUCE* n. C 364 del 18 dicembre 2000.

<sup>6</sup> Regolamento CE n. 2725/2000 del Consiglio dell' 11 dicembre 2000 che istituisce l'“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, in *GUCE* L 316 del 15 dicembre 2000, integrato dalle disposizioni attuative contenute nel Regolamento CE n. 407/2002 del 28 febbraio 2002, in *GUCE* L 62 del 5 marzo 2002.



Stati membri possono verificare se un richiedente di asilo o un cittadino straniero che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro Stato membro o se un richiedente di asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione.

Il *database* consente, in questo modo, la determinazione dello Stato membro competente di ogni domanda di asilo presentata nel territorio dell'Unione.

Nel settembre del 2000 il Consiglio ha approvato, ai sensi dell'art. 63 del TCE, la *Decisione 2000/595/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati*<sup>7</sup> che contribuisce notevolmente, grazie ai meccanismi di distribuzione dell'onere dei richiedenti, ad incentivare una politica di solidarietà tra gli Stati membri, più che a sostenere materialmente gli sforzi economici. Il Fondo distribuisce risorse in base alla disponibilità indicata dagli Stati membri ad accogliere richieste, ed è stato destinato a finanziare attività nel periodo 2000-2004 con un finanziamento di 216 milioni di euro. Nel 2004 con la *Decisione 2004/905/CE* le istituzioni comunitarie hanno provveduto alla continuazione del Fondo europeo per i rifugiati per il 2005-2010<sup>8</sup>. Il Fondo è destinato a sovvenzionare le iniziative degli Stati membri per accogliere i rifugiati e gli sfollati dal momento che cofinanzia le condizioni di accoglienza e le procedure d'asilo, l'integrazione delle persone il cui soggiorno nello Stato membro interessato sia di natura stabile e duratura, il rimpatrio volontario delle persone che non hanno acquisito una nuova cittadinanza e non hanno lasciato il territorio dello Stato membro.

Nel luglio 2001 viene approvata la *Direttiva sulla Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e la promozione dell'equilibrio degli sforzi fra gli Stati membri*<sup>9</sup>. La Direttiva si occupa, quindi, di quelle categorie di persone costrette ad abbandonare i loro Paesi ma che, tuttavia, non rientrano nella definizione "classica" di rifugiati. E' il possibile caso di mutamenti storico-politici e da ultimo le guerre nella ex Jugoslavia e in Kosovo che hanno dimostrato come lo spostamento dei rifugiati non è riconducibile esclusivamente a quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Rientrano, infatti, in questa categoria gli spostamenti massicci di popolazione alla ricerca di una protezione che il Paese di cui hanno la cittadinanza non è più in grado di garantire e che hanno portato alla creazione di una "nuova" figura di rifugiati, chiamati

---

<sup>7</sup> Decisione 2000/596/CE del Consiglio del 28 settembre 2000 che istituisce il Fondo Europeo per i Rifugiati, in *GUCE* L 252 del 6 settembre 2000.

<sup>8</sup> Decisione del Consiglio 2004/905/CE del 2 dicembre 2004 che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010, in *GUUE* L 381 del 28 dicembre 2004.

<sup>9</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione di condotte sintonizzate tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e affrontano le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, in *GUCE* L 212 del 7 agosto 2001.

“*displaced persons*”. La Direttiva comunitaria detta norme minime riguardo la protezione degli sfollati, ponendosi come obiettivo la garanzia di una tutela immediata delle persone interessate e uno status comune quanto ai loro diritti, ed è anche volta ad evitare un intasamento dei sistemi nazionali di asilo in caso di afflusso massiccio. La Direttiva si applica, in particolare, alle persone fuggite «da aree in cui sia in corso un conflitto armato o violenze endemiche e alle persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni» (art.2). Il meccanismo attraverso il quale la protezione temporanea viene istituita, è regolato dall’art. 5: il Consiglio adotta, a maggioranza qualificata, la decisione riguardante l’afflusso massiccio di sfollati, su proposta della Commissione la quale potrà esaminare anche eventuali proposte formulate in seno dagli Stati membri e viene, poi, resa nota al Parlamento europeo. Quanto alla durata della protezione, la Direttiva la fissa ad un anno, prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno. I diritti riconosciuti hanno lo scopo di armonizzare le varie politiche nazionali e comprendono: il rilascio ai titolari della protezione temporanea di un titolo di soggiorno valido per l’intera durata della protezione, la possibilità di esercizio di un’attività lavorativa subordinata o autonoma, l’applicazione del principio della parità di trattamento e il diritto al ricongiungimento familiare. La Direttiva si occupa anche del rimpatrio degli sfollati, ove sussistano le condizioni, privilegiando il ritorno volontario. Concludendo, l’atto normativo ha il merito di coprire un ambito soggettivo di protezione dove è carente la normativa internazionale e nazionale, rafforzando gli obblighi in capo agli Stati membri nei confronti degli sfollati.

Nel gennaio 2003 il Consiglio approva la *Direttiva relativa alle norme minime sull’accoglienza dei richiedenti asilo*<sup>10</sup>, alla quale gli Stati membri devono attenersi. La Direttiva fissa gli scopi, le definizioni, gli ambiti di applicazione e i soggetti a cui è indirizzata, detta le disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza, la possibilità per il richiedente asilo di residenza e di circolazione nel territorio dello Stato membro, ribadisce il principio dell’unità del nucleo familiare laddove sia possibile mantenerla, assicura la scolarizzazione dei minori, la formazione professionale e la possibilità di cercare un lavoro dopo un periodo stabilito. Viene fatto presente che le condizioni materiali di accoglienza devono garantire un dignitoso livello di vita anche ai richiedenti che non hanno sufficienti risorse economiche attraverso buoni o sussidi economici, garantendo anche alloggio e assistenza sanitaria, ed è fatta salva la

---

<sup>10</sup> Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in *GUUE* L 031 del 6 febbraio 2003.

possibilità per gli Stati di stabilire o mantenere disposizioni più favorevoli. La Direttiva prevede anche i casi di riduzione o revoca delle condizioni e le possibilità di ricorso da parte del richiedente asilo. Tuttavia, la portata della Direttiva si mantiene a livelli minimi con numerosi e sostanziali rinvii alle legislazioni nazionali, rischiando di vanificare l'opera di armonizzazione che è l'obiettivo principale che Amsterdam e Tampere hanno posto alla base della legislazione europea sull'asilo.

Sempre nel 2003 il Consiglio ha adottato il *Regolamento n. 343/2003 c.d. Dublino II*<sup>11</sup>, entrato in vigore il mese successivo in tutti i Paesi UE ad eccezione della Danimarca<sup>12</sup>.

Il Regolamento sostituisce la Convenzione di Dublino del 1990 e ne assume completamente la sostanza, ricalcando essenzialmente, nei principi ispiratori e nei criteri per l'identificazione dello Stato responsabile, il modello della Convenzione di Dublino e introducendovi correzioni dettate principalmente dall'esperienza maturata finora e rappresentate soprattutto da miglorie alla procedura, mentre solo minimi ritocchi sono stati apportati ai criteri da applicare. Lo scopo dichiarato del Regolamento è duplice: da un lato si vuole garantire al richiedente asilo che la propria domanda venga esaminata da un Paese membro, evitando il fenomeno dei "rifugiati in orbita" respinti ad ogni frontiera, dall'altro, si vuole impedire la proposizione da parte dello stesso soggetto di molteplici domande di asilo in diversi Paesi membri, fenomeno noto con il termine di "*asylum shopping*". La soluzione a questi due fenomeni viene individuata nella regola in base alla quale ogni individuo, all'interno dell'Unione europea, ha diritto ad un'unica possibilità di esame della propria domanda di asilo. Le modifiche del Regolamento comportano dei miglioramenti per il richiedente asilo come la riduzione dei tempi procedurali, il prolungamento dei tempi di trasferimento e maggiori garanzie per quanto riguarda il ricongiungimento familiare. Per quanto riguarda i criteri dell'identificazione dello Stato competente, il primo di essi resta quello dell'unità familiare; secondo criterio è il possesso da parte del richiedente asilo di uno o più visti o documenti di soggiorno rilasciati da uno Stato membro; terzo criterio è quello della responsabilità per l'ingresso irregolare, affiancato anche dal nuovo criterio di responsabilità relativo al soggiorno irregolare del richiedente asilo; infine, resta invariata la norma residuale, in base alla quale, qualora nessuno dei

---

<sup>11</sup> Regolamento CE n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, in *GUUE* n. L 050 del 25 febbraio 2003.

<sup>12</sup> Con la Decisione 2006/188/EC del 21 febbraio 2006 è stato approvato l'accordo tra Comunità europea e la Danimarca che estende a questa il Regolamento n.343/2003 c.d. Dublino II e il Regolamento 2725/2000 che istituisce il sistema Eurodac. Tali Regolamenti sono stati estesi anche all'Islanda e la Norvegia, in *GUUE* L 066 del 08.03.2006.

precedenti criteri sia applicabile, è competente all'esame lo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Viene, inoltre, ripresa la "clausola umanitaria", in base alla quale uno Stato membro può chiedere ad un altro Stato membro di esaminare una domanda di asilo, allo scopo di riunificare membri di una stessa famiglia o altri parenti a carico, in particolare nei casi di individui che dipendano dall'assistenza di un'altra persona, o minori che abbiano parenti in un altro Stato membro. Da ultimo, è stata mantenuta anche la "sovereignty clause", in base alla quale uno Stato membro possa comunque prendere in esame una domanda che è stata presentata sul suo territorio. Per quanto riguarda le procedure, le principali modifiche riguardano i termini per la presentazione della domanda di presa in carico e dell'eventuale risposta negativa, nonché per l'esecuzione del trasferimento, tutti modificati a vantaggio del richiedente asilo. In definitiva, il nuovo Regolamento non sembra distaccarsi sostanzialmente dalla precedente Convenzione di Dublino. Allo stato attuale dell'armonizzazione in materia di asilo, si è ritenuto opportuno apportare solo modifiche che migliorino il funzionamento della procedura, senza mutare i principi di base. Il Regolamento «pare configurarsi come un utile strumento di transizione, in grado di apportare un proficuo contributo nel breve-medio termine al processo di armonizzazione in materia»<sup>13</sup>.

Nell'aprile del 2004 viene approvata la *Direttiva che detta le norme minime sulla qualifica di rifugiato o di persona che necessita comunque di protezione internazionale e anche delle norme minime in materia di protezione*<sup>14</sup>. La Direttiva determina i diritti minimi attribuiti alle categorie e i criteri necessari per la valutazione della domanda di protezione internazionale che è individuale e deve basarsi su fatti successi nel Paese di origine e ad eventuali persecuzioni che ne possano derivare. Sono determinati i requisiti per essere considerati rifugiati così come descritti nella Convenzione di Ginevra, le forme di persecuzione, i motivi di persecuzione, la cessazione e l'esclusione della status di rifugiato. Sono, poi, elencati i requisiti per accedere allo status di persona, altrimenti bisognosa di protezione internazionale ("protezione sussidiaria") che scaturisce per motivi diversi da quelli descritti dalla Convenzione di Ginevra per i rifugiati, ma che ad ogni modo, lasciano temere che il respingimento possa causare un danno grave. Si tiene conto, nell'attuazione della normativa, del principio del mantenimento dell'unità familiare e della situazione di categorie di persone particolarmente vulnerabili come

---

<sup>13</sup> DUBOLINO D. (2004), pag. 845.

<sup>14</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché di norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in *GUUE L* 304 del 30 settembre 2004.

donne incinte, minori, anziani, persone che hanno subito torture e disabili. Infine, la Direttiva si occupa degli obblighi degli Stati membri, sostanzialmente simili per entrambe le categorie che comprendono l'informazione, il rilascio del permesso di soggiorno per cinque anni ai rifugiati e, per almeno un anno, alle persone che godono di protezione sussidiaria, il documento di viaggio, accesso all'occupazione e all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria, dei minori accompagnati, dell'accesso all'alloggio e agli strumenti di integrazione.

Infine, nel dicembre 2005 è stata adottata, dopo un lungo *iter*, la *Direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*<sup>15</sup> che conclude la prima fase della politica di asilo europea. La Direttiva comprende uno standard minimo in materia di garanzie fondamentali, circa la presentazione della domanda di asilo, la possibilità per il richiedente asilo di permanere alla frontiera o nel territorio dello Stato membro fino all'adozione della decisione sulla domanda, il carattere individuale, obiettivo e imparziale della decisione, la procedura di esame dell'ammissibilità della domanda, le procedure di esame del merito e le procedure di ricorso. Scopo della Direttiva è stabilire procedure equivalenti negli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato. Essa include, quanto al suo contenuto, tre gruppi di norme: principi e garanzie fondamentali connessi alla procedura di asilo (ad es. accesso alla procedura, diritto al colloquio, accesso a servizi di interpretazione, accesso alla rappresentanza legale e trattenimento); procedure di primo grado da applicarsi nella fase decisionale (ad es. una procedura di esame, criteri per la classificazione prioritaria e l'accelerazione delle domande, concetti relativi al paese di origine sicuro, procedure di frontiera); procedure di ricorso che possono essere richieste contro qualsiasi decisione sull'ammissione o sul merito della domanda.

Obiettivo principale della Direttiva è contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, dovuti alla diversità delle normative sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato. Tuttavia, come evidenziato da diversi autori, «le disposizioni opzionali e non vincolanti sono talmente numerose che l'armonizzazione delle normative sarà non solo minima, ma anche meramente eventuale»<sup>16</sup>. Un esempio è l'art. 39 relativo al diritto a un mezzo di

---

<sup>15</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in *GUUE* del 13 dicembre 2005.

<sup>16</sup> FAVILLI C. e NASCIMBENE B. (2006), pag. 157.

impugnazione efficace, in base al quale gli Stati determinano se ai richiedenti asilo sia concesso di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso. La possibilità, quindi, di non essere allontanati prima dell'esaurimento dei ricorsi rispetto una decisione negativa è una decisione che gli Stati membri possono (o non) prevedere, salva la precisazione della conformità agli obblighi internazionali.

Un altro aspetto criticato della Direttiva riguarda l'attuazione del concetto di "Paese terzo sicuro". Secondo l'art. 25 gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare le domande di asilo formulate da cittadini provenienti da uno Stato considerato "sicuro", i quali dovranno essere individuati dal Consiglio in un elenco da approvare a maggioranza qualificata. Invero il Consiglio non è stato in grado di raggiungere un accordo sull'elenco di detti Paesi per via del disaccordo tra gli Stati membri su questo punto.

L'attività delle istituzioni europee, almeno in questa prima fase, si è concentrata essenzialmente a garantire una procedura di asilo equa ed efficace, compreso l'equilibrio degli sforzi degli Stati membri per accogliere dette persone sulla base del principio di solidarietà, salvaguardando l'applicazione delle disposizioni di diritto internazionale ed evitando gravi disfunzioni nei sistemi nazionali di asilo e di accoglienza in caso di afflusso massiccio di rifugiati.

Con l'approvazione di quest'ultima Direttiva può considerarsi soddisfatto, come previsto dalle modifiche del Trattato di Nizza, l'art. 67 TCE par.2, in base al quale tutte le normative in materia di asilo possono ora essere adottate in base alla procedura di codecisione e con deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata. Ciò dovrebbe rappresentare un forte incentivo per rendere più incisiva l'armonizzazione in materia in vista della "seconda fase" del regime comune di asilo.

### *3.1.3 – VERSO LA "SECONDA FASE" DEL REGIME COMUNE EUROPEO DI ASILO*

La "seconda fase" di armonizzazione del sistema europeo in materia di asilo dovrà essere contrassegnata da politiche e normative comuni in materia di asilo e di rifugiati. Completata l'armonizzazione di base, l'Unione europea dovrà procedere verso l'unificazione del regime giuridico applicabile alle persone cui è concesso l'asilo. Il

*Programma dell'Aia*<sup>17</sup> fissa al 2010 il termine ultimo per l'istituzione del regime europeo comune in materia di asilo, prevedendo in materia un punto specifico, riguardante un «regime comune di asilo: istituire un'efficace procedura armonizzata, conforme ai valori e alla tradizione umanitaria dell'Unione». Secondo il Programma entro il 2007 dovrà avvenire la valutazione degli strumenti adottati nella “prima fase”, ed entro il 2010 la presentazione e l'approvazione degli strumenti e misure della “seconda fase”, consistenti nell'elaborazione di una politica comune di asilo che comporterà una procedura comune e uno status uniforme per le persone che godono del diritto d'asilo o di una protezione sussidiaria, l'istituzione di strutture che coinvolgano i servizi nazionali competenti in materia di asilo degli Stati membri al fine di promuovere la cooperazione, studi relativi alle implicazioni del trattamento comune delle domande di asilo, l'istituzione di un ufficio di sostegno europeo per tutte le forme di cooperazione fra Stati membri in materia di asilo ed infine modifiche al Fondo europeo per i rifugiati, volte ad assistere gli Stati membri nel trattamento delle domande di asilo e nell'accoglienza di talune categorie di cittadini dei Paesi terzi.

Parallelamente alla creazione di un sistema comune di asilo, la Commissione intende procedere, intervenendo nei Paesi di origine e di transito, attraverso la realizzazione di Programmi di protezione regionale. E' quanto contenuto nella *Comunicazione del 2005 sui Programmi di protezione regionali*<sup>18</sup>, volti a rafforzare le capacità di protezione delle zone di origine e di transito in modo che vi siano i presupposti per poter garantire il rimpatrio, l'integrazione o l'inserimento in un Paese terzo. I programmi dovranno comprendere azioni per la modifica della normativa, il potenziamento delle infrastrutture locali, l'assistenza per i programmi di rimpatrio e saranno realizzati in cooperazione con i Paesi terzi ed in consultazione con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. I programmi di protezione regionale dovranno essere flessibili, orientati alla situazione specifica e conformi alle politiche comunitarie in materia di aiuti umanitari e sviluppo. Saranno finalizzati al potenziamento della capacità di protezione dei Paesi terzi e dovranno consistere in azioni pratiche atte ad apportare effettivi benefici sia in termini di protezione offerta ai rifugiati che di sostegno degli accordi vigenti con i Paesi terzi interessati. L'area interessata per il primo programma di protezione temporanea sarà quella dei Balcani occidentali e a

---

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia COM (2005) 184, in *Bulletin* EU 5-2005.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai programmi di protezione regionale del 1.9.2005, COM(2005) 388 def., in *GUUE* C 49 del 28 febbraio 2006.

seguire la regione dei Grandi Laghi. La Commissione conclude, affermando che «i programmi di protezione regionale costituiscono il primo passo di un approccio rafforzato verso la protezione internazionale, nonché un'opportunità per l'Unione europea di conseguire alcuni risultati operativi ai fini di una migliore protezione dei rifugiati sul posto».

Quanto al percorso da seguire per continuare verso l'armonizzazione completa della materia, la Commissione nel 2006 ha adottato una *Comunicazione sul rafforzamento della cooperazione operativa per migliorare il sistema europeo comune di asilo*<sup>19</sup>, nella quale si indica un programma di lavoro, in modo che la cooperazione operativa in questo settore migliori l'efficienza e la qualità dei regimi di asilo degli Stati membri e contribuisca all'effettiva armonizzazione del sistema di asilo. Secondo la Comunicazione, «la cooperazione pratica prevista per sostenere questo obiettivo ha inoltre l'effetto di un'armonizzazione orizzontale: tramite la coerenza amministrativa e la messa in comune di competenze, risorse e conoscenze si sviluppa e si rafforza un approccio comune. Grazie alla cooperazione pratica, la gestione comune delle questioni in materia di asilo verrà migliorata e, più che un obiettivo normativo meramente auspicato, essa diventerà la realtà operativa quotidiana».

Prima di adottare le nuove normative, la Commissione ha presentato nel giugno 2007 il *Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*<sup>20</sup>, inteso a stimolare un ampio dibattito e confronto su come questo processo dovrà avvenire. L'obiettivo ultimo perseguito dalle istituzioni comunitarie consiste nel garantire una reale parità, creando un sistema in grado di assicurare l'accesso a un livello elevato di protezione in tutti gli Stati membri, a condizioni identiche, riservando al tempo stesso un trattamento equo ed efficace a quanti non risultino bisognosi di protezione, oltre a promuovere una maggiore solidarietà tra gli Stati membri per garantire un'equa ripartizione delle responsabilità nel trattamento delle domande e nella concessione di protezione all'interno dell'Unione. Secondo la Commissione, nella “seconda fase” sarà importante adottare un'impostazione integrata e globale della politica di asilo e adoperarsi per migliorare tutti gli aspetti delle procedure di asilo. «Per conseguire questi obiettivi occorrerà colmare le lacune dell'*acquis* vigente in materia di asilo e perseguire

---

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della cooperazione pratica nuove strutture, nuovi approcci: migliorare la qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo, COM(2006) 67 del 16 febbraio 2006, in *GUUE C* 67 del 18 marzo 2006.

<sup>20</sup> Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo COM(2007) 301 def. del 6.6.2007, in *GUUE C* 191 del 17 agosto 2007.



l'armonizzazione legislativa a livelli elevati. Anche le pratiche in materia di asilo andranno armonizzate, attuando una serie di misure di accompagnamento relative alla cooperazione pratica fra Stati membri». Con il presente Libro Verde, la Commissione cerca di delineare le principali problematiche e invita a formulare suggerimenti costruttivi per un ampio dibattito fra tutte le parti interessate per affrontare nel modo migliore le questioni dell'asilo. I risultati di questa consultazione serviranno per elaborare un piano strategico che dovrà essere pubblicato nel primo trimestre del 2008, nel quale la Commissione indicherà tutte le misure che intende adottare per istituire il regime europeo comune in materia d'asilo e i termini fissati per la loro adozione.

## 3.2 - INGRESSO, SOGGIORNO E CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DI PAESE TERZO

### 3.2.1- FRONTIERE INTERNE, ESTERNE E I VISTI DI INGRESSO

Tra le disposizioni elencate dal Titolo IV TCE del Trattato di Amsterdam figurano le competenze comunitarie ad adottare misure in materia di ingresso dei cittadini di Paese terzo nell'Unione europea<sup>1</sup>. Con la “comunitarizzazione” della disciplina del fenomeno migratorio e, in particolare delle misure in tema di ingresso, si è favorito l'inquadramento in uno schema unitario anche perchè, oltre alle normative adottate più di recente dalle istituzioni comunitarie, va tenuto conto dell'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nel tessuto comunitario che costituiva la base comune della normativa in materia di attraversamento delle frontiere interne ed esterne degli Stati membri.

L'art. 62, punto 1, del Trattato CE prevede, innanzitutto, l'adozione di «misure volte a garantire, in conformità all'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne» e al punto 2, «misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri» che comprendono: «norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere» e le «regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi».

Scopo dell'uniformità dei controlli alle frontiere esterne è favorire la formazione di un regime giuridico comune, tale da consentire la libera circolazione delle persone al suo interno in uno “spazio” comune fra gli Stati membri. Questo sistema si realizza, sulla base delle pertinenti disposizioni dei Trattati comunitari, grazie al mutuo riconoscimento dei controlli statali alle frontiere.

Molte disposizioni e atti che regolano l'ingresso dei cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri sono regolate dall'*acquis* di Schengen “comunitarizzato” dal

---

<sup>1</sup> In tema di ingresso, frontiere e visti cfr. in particolare: CELLAMARE G. (2006), pag. 89 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 214 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 67 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2004), pag. 82 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2005), pag. 86 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006), pag. 100 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2007), pag. 80 e ss.; LICASTRO G. (2005); FAVILLI C. e NASCIMBENE B. (2006), pag. 154 e ss.; IANNACONE F. (2007); ZANGHI' C. (2002), pag. 311 e ss.; ZANROSSO E. (2006), pag. 32 e ss.; LICATA D. (2004), pag. 109 e ss.; VERRILLI A. (2001), pag. 348; ROMEO G. (2002), pag. 638 e ss.; PISILLO MAZZESCHI R. (2004), pag. 733 e ss.; ADINOLFI A. (2006), pag. 69 e ss.

Trattato di Amsterdam, e comprende: il Cap. II (artt. 3-8) della Convenzione del 1990, le decisioni del Comitato esecutivo e il Manuale comune sui controlli alle frontiere esterne nello spazio Schengen che contiene regole, più volte modificate nel tempo, volte ad armonizzare le disposizioni e prassi statali sui controlli a dette frontiere.

Tra le misure in materia di controlli alle frontiere esterne, l'art. 62 TCE, punto 2, lett. b, prevede che siano adottate «regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi». Questa norma ha ampliato la competenza comunitaria in materia di visti, prevedendo indicazioni precise circa il contenuto di tale competenza che comprende: «i) un elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo; ii) le procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri; iii) un modello uniforme di visto; iv) norme relative a un visto uniforme». L'art. 62, punto 2, dunque, pone le basi per la formulazione di una politica comune dei visti, quale componente fondamentale dei controlli alle frontiere esterne.

Le regole per i visti di breve durata comprendono, innanzitutto, le disposizioni riguardanti la presentazione o meno del visto alla frontiera esterna. Nel 2001 è stato approvato il *Regolamento, contenente gli elenchi dei Paesi i cui cittadini devono essere in possesso o sono esentati dall'obbligo dei visti all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne*<sup>2</sup>, modificato più volte nel tempo da ulteriori Regolamenti. Il Regolamento si applica ai visti rilasciati allo scopo di entrare e soggiornare in uno degli Stati membri per periodi non superiori ai tre mesi, nonché per transitare nel territorio di uno o più Stati membri. Gli elenchi contenuti nel Regolamento costituiscono uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen e sono funzionali alla creazione di un sistema armonizzato di prevenzione dell'ingresso nel territorio degli Stati membri. I criteri di base ai quali sono state formate le due liste sono stati richiamati nel par.5 del preambolo del Regolamento: «nel compilare gli elenchi dei paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto e di quelli i cui cittadini ne sono esenti, occorre procedere ponderando, caso per caso, i vari criteri attinenti in particolare all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle relazioni esterne

---

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, in *GUCE* L 81 del 21.3.2001. Il regolamento è stato modificato attraverso ulteriori regolamenti: Regolamento (CE) n. 2414/2001 del Consiglio, del 7 dicembre 2001, in *GUCE* L 327 del 12.12.2001; Regolamento (CE) n. 453/2003 del Consiglio, del 6 marzo 2003, in *GUCE* L 69 del 13.3.2003; Regolamento (CE) n. 851/2005 del Consiglio, del 2 giugno 2005, in *GUUE* L 141 del 4.6.2005; Regolamento (CE) n. 1932/2006 del Consiglio, del 21 dicembre 2006, in *GUUE* L 405 del 30.12.2006.

dell'Unione europea con i paesi terzi, pur tenendo conto anche delle implicazioni di coerenza regionale e di reciprocità».

Nella disciplina dei controlli per l'attraversamento delle frontiere esterne hanno rilievo le regole sulle procedure e le condizioni per il rilascio dei visti di breve durata da parte degli Stati membri, regole già previste dalla Convenzione di applicazione del 1990 e dal Manuale comune. Altro aspetto fondamentale dell'armonizzazione delle politiche in materia di visti è costituito dalla creazione di un modello uniforme di visti valido in tutti gli Stati membri. Tale modello è stato istituito dalla cooperazione intergovernativa, in base all'abrogato art.100, del Trattato di Maastricht mediante il *Regolamento del 1995 relativo all'istituzione di un modello uniforme di visto* e le successive modifiche <sup>3</sup>. Tale modello oltre ad armonizzare i vari visti nazionali offre garanzie anche contro la contraffazione e la falsificazione.

Infine, con il *Regolamento del 2003 relativo al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito* <sup>4</sup>, si è voluto fissare regole uniformi in materia di rilascio di visti alla frontiera, norme per il rilascio di visti alla frontiera a marittimi aventi la medesima nazionalità e viaggianti in gruppo. Il Regolamento prevede anche che, nel rispetto di talune condizioni, e in casi eccezionali, gli Stati membri potranno rilasciare alla frontiera un visto per un soggiorno di breve durata al cittadino di un Paese terzo che lo richieda al fine di varcare le frontiere esterne. Il visto in questione sarà valido al massimo per 15 giorni e permetterà un solo ingresso.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina dei visti di lungo periodo che consentono una presenza stabile degli stranieri nel territorio degli Stati membri, essa è stata inserita tra le misure in materia di immigrazione indicate dall'art. 63, punto 3. Su questo punto è evidente l'influenza della Convenzione di Schengen che ha previsto un regime comune dei visti esclusivamente di breve periodo, mentre, non ha previsto un regime comune per i visti di lunga durata. Dunque, è indubbio che l'integrazione dell'*acquis* di Schengen, comprese le pertinenti decisioni in materia di visti adottate dal Comitato esecutivo, abbia già contribuito a realizzare una parte significativa dell'art. 62 TCE. Da quanto precede risulta, dunque, l'esistenza di più regimi applicabili ai controlli alle persone all'atto di attraversamento delle frontiere esterne. Infatti, il contenuto di tali

---

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 1638/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti, in *GUCE* L 164 del 14.7.1995; modificato dal Regolamento (CE) n. 334/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che modifica il regolamento (CE) n. 1683/95 che istituisce un modello uniforme per i visti, in *GUCE* L 53 del 23.2.2002 e dal Regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio, del 20 novembre 2006, in *GUUE* L 363 del 20.12.2006.

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 415/2003 del Consiglio, del 27 febbraio 2003, relativo al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito, in *GUCE* C 139 del 12.06.2002.

regimi varia in funzione della cittadinanza delle persone di cui si tratta: si pensi al trattamento preferenziale nell'assenza di controlli dei cittadini dell'Unione europea, al ruolo che la cittadinanza di uno Stato terzo svolge negli elenchi per stabilire se sia necessario o meno il visto di ingresso nel territorio di uno Stato membro, infine, bisogna considerare anche il regime di trattamento privilegiato dei cittadini di alcuni Stati terzi parti di accordi con la Comunità.

Per quanto riguarda la fase operativa e pratica dei controlli alle frontiere, oltre alle regole del "sistema Schengen", le istituzioni comunitarie, negli ultimi anni, hanno adottato alcuni strumenti per migliorarne l'efficienza.

Nell'ottobre 2004 il Consiglio ha approvato un *Regolamento che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne*<sup>5</sup>, detta "Frontex", con sede a Varsavia in Polonia<sup>6</sup>. Scopo della creazione della presente Agenzia è rispondere all'esigenza di migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. «Fatta salva la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, l'Agenzia semplifica e rende più efficace l'applicazione delle misure comunitarie vigenti e future, relative alla gestione delle frontiere esterne, garantendo il coordinamento delle azioni intraprese dagli Stati membri ai fini dell'applicazione di tali misure, contribuendo in tal modo a un livello efficace, elevato e uniforme di controllo delle persone e di sorveglianza delle frontiere esterne degli Stati membri». I principali compiti dell'Agenzia, organismo comunitario dotato di personalità giuridica, sono i seguenti: coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; mettere a punto un modello di valutazione comune e integrato dei rischi e preparare analisi generali e specifiche dei rischi; assistere gli Stati membri in materia di formazione del corpo delle guardie di confine, elaborando norme comuni in materia di formazione, offrendo una formazione a livello europeo per istruttori del corpo nazionale delle guardie di confine, organizzando seminari e offrendo formazione complementare agli agenti delle amministrazioni competenti; seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze che richiedono un'assistenza tecnica e

---

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in *GUUE* L 349 del 25.11.2004.

<sup>6</sup> 2005/358/CE: Decisione del Consiglio, del 26 aprile 2005, relativa alla designazione della sede dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in *GUUE* L 114 del 4.5.2005.

operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.

Recentemente è stato approvato il *Regolamento del 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone*<sup>7</sup> (“codice frontiere Schengen”) che si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro. Il Regolamento opera un rifacimento dell'*acquis* esistente, relativo ai controlli di frontiera sulle persone. L'obiettivo è consolidare e sviluppare la componente legislativa della politica di gestione integrata delle frontiere, precisando le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne e il ripristino dei controlli alle frontiere interne.

Per quanto riguarda le frontiere estere, chiunque le attraversi sarà sottoposto a una verifica minima che consenta di stabilirne l'identità, dietro produzione o esibizione dei documenti di viaggio. Questa verifica minima consiste nel semplice e rapido accertamento della validità del documento e della presenza di indizi di falsificazione. Verifiche complementari possono riguardare i mezzi di trasporto e gli oggetti in possesso della persona. La verifica minima costituisce la regola per i cittadini dell'Unione e per tutti gli altri beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione. Al contrario, in ingresso e in uscita, i cittadini di Paesi terzi sono sottoposti a verifiche approfondite sulle condizioni di ingresso, nonché, se del caso, dei documenti che autorizzano il soggiorno e l'esercizio di un'attività professionale. Per un soggiorno non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi, i cittadini di Paesi terzi devono: essere in possesso di un documento di viaggio; essere in possesso di un visto valido, se richiesto; giustificare lo scopo del soggiorno previsto e disporre di mezzi di sussistenza sufficienti; non essere segnalati nel “SIS” ai fini della non ammissione; non essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri. I cittadini di Paesi terzi che non soddisfano tutte queste condizioni saranno respinti dal territorio, fatte salve le disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e altre ragioni umanitarie. Per quanto riguarda le frontiere interne, chiunque, indipendentemente dalla cittadinanza, può attraversarle senza che siano effettuate verifiche. La polizia può effettuare controlli nelle zone di frontiera come sul resto del territorio, a condizione che queste non abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera esterna.

---

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), in *GUUE* L 105 del 14.4.2006.

### 3.2.2 – LA DISCIPLINA COMUNITARIA DELL’AMMISSIONE E DEL SOGGIORNO

Oltre alle procedure sui controlli alle frontiere, il Trattato CE, a norma dell’art.63, punto 3, prevede l’adozione di misure nel settore dell’immigrazione relative alle «condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare»<sup>8</sup>. Sulle condizioni di ingresso risulta poco rilevante il contenuto dell’*acquis* di Schengen, dunque, la “comunitarizzazione” del settore in esame iniziata con il Trattato di Amsterdam è destinata ad incidere sul riavvicinamento e l’armonizzazione dei sistemi normativi degli Stati membri. Una armonizzazione nella disciplina delle condizioni e procedure in materia di ammissione e soggiorno appare indispensabile per «evitare fenomeni di uno sviluppo distorto dell’immigrazione nell’Unione; a evitare, cioè, che, in considerazione della portata meno restrittiva della normativa pertinente di alcuni Stati, i medesimi diventino polo di attrazione dell’immigrazione straniera, con un’incidenza negativa sulla coerenza interna del sistema comunitario»<sup>9</sup>.

In tema, oltre agli atti normativi adottati, hanno rilevanza le indicazioni dei Consigli europei, a partire dal noto Consiglio europeo di Tampere del 1999, e della Commissione europea con le sue Comunicazioni e proposte. Tra i diversi documenti va segnalata la *Comunicazione del 2000 su una politica comunitaria in materia di immigrazione*<sup>10</sup>, nella quale viene prefigurata la nuova strategia comunitaria in tema di immigrazione. La Commissione ammette come dall’analisi dal contesto economico e demografico dell’Unione e dei Paesi di origine, appare sempre più evidente che le politiche di immigrazione “zero” non sono più adeguate. «In tale situazione occorre scegliere tra continuare a pensare che l’Unione possa persistere nell’opporsi alle pressioni migratorie, oppure accettare l’immigrazione come fenomeno destinato a

---

<sup>8</sup> Sul tema v. in particolare: DI STASI A. (2005), pag. 451 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 139 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 219 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 67 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2004), pag. 83 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2005), pag. 86 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006), pag. 98 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2007), pag. 80 e ss.; LIAKOPOULOS D. (2007); ANCISI A. (2005), pag. 1943 e ss.; FUSIELO I. (2007); CAGGIANO G. (2006); ZANGHI’ C. (2002), pag. 311 e ss.; ZANROSSO E. (2006), pag. 32 e ss.; PASQUETTI S. (2005), pag. 315 e ss.; ADINOLFI A. (2006), pag. 69 e ss.; GIBONI S. e ORLANDONI G. (2007), pag. 182 e ss..

<sup>9</sup> CELLAMARE G. (2006), pag. 140.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM (2000) 757 def. del 22.11.2000, in *Bollettino UE* 11-2000.

proseguire, che va adeguatamente regolato, operando congiuntamente per cercare di massimizzarne gli effetti positivi per l'Unione, per gli immigrati stessi e per i paesi di origine. In tale contesto, la Commissione ritiene che ai lavoratori migranti dovrebbero essere messi a disposizione canali di immigrazione legale. Tuttavia, considerato che sull'ammissione e l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi i pareri negli Stati membri sono molto divergenti, la Commissione ritiene essenziale discutere apertamente queste tematiche e cercare di pervenire ad un consenso sugli obiettivi politici da seguire».

In tema di ammissione dei cittadini di Paese terzo, una grave lacuna è rappresentata dall'assenza di una normativa comunitaria relativa all'ammissione dei lavoratori autonomi o subordinati. Una lacuna dovuta alla difficoltà da parte del Consiglio, che su questo punto decide ancora all'unanimità, di raggiungere un accordo sia politico che normativo. A conferma di ciò si segnala la *proposta di Direttiva del 2001 relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo*<sup>11</sup> che dopo un lungo iter è stata infine ritirata dalla Commissione in attesa del raggiungimento di un accordo tra i 27 Stati membri.

Più facile, in tema di ammissione, è stata l'approvazione di normative settoriali, come la *Direttiva del 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato*<sup>12</sup> che mira a ravvicinare le legislazioni nazionali relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi relativamente alle categorie citate. Oltre alla definizione delle condizioni di ammissione specifiche per ciascuna di tali categorie, per un periodo superiore a tre mesi, la direttiva definisce il criterio principale per l'ammissione, ossia il fatto di disporre di risorse finanziarie sufficienti e, a seconda dei casi, l'accettazione in un istituto di insegnamento, la partecipazione a un programma di scambio di alunni, la firma di una convenzione di tirocinio o la partecipazione a un programma di volontariato. Per quanto riguarda la durata della validità dei permessi di soggiorno rilasciati, essi variano in funzione della categoria cui i cittadini appartengono. Per gli studenti il permesso di soggiorno è rilasciato per un periodo pari almeno ad un anno ed è rinnovabile se il titolare continua a soddisfare le condizioni

---

<sup>11</sup> Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM(2001) 386 def. del 11.7.2001, in GUCE C 332 E del 27 novembre 2001.

<sup>12</sup> Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, in *GUUE L 375* del 23.12.2004.



richieste. Per i tirocinanti non retribuiti la durata della validità del permesso di soggiorno è pari alla durata del tirocinio ma non può essere superiore ad un anno. In casi eccezionali, può essere prorogato una sola volta ed esclusivamente per il tempo necessario al conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta da uno Stato membro. Mentre, per i volontari la durata massima è di un anno.

Di contenuto analogo alla direttiva precedente, è la *Direttiva del 2005 relativa all'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica*<sup>13</sup> che «definisce le condizioni per l'ammissione dei ricercatori dei paesi terzi negli Stati membri per una durata superiore a tre mesi al fine di svolgervi un progetto di ricerca nell'ambito di una convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca». Il permesso di soggiorno rilasciato è valido per un periodo minimo di un anno ed è rinnovabile. Se la durata prevista del progetto di ricerca è inferiore a un anno, il permesso di soggiorno è rilasciato per la durata del progetto e comprende anche la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno di durata analoga per i familiari del ricercatore.

Di notevole impatto in materia di ammissione e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi è il diritto al ricongiungimento familiare che costituisce un aspetto diffuso e costante di immigrazione nell'Unione europea. Le misure relative al ricongiungimento familiare devono essere adottate conformemente all'obbligo della tutela della famiglia e del rispetto della vita familiare, sancito da molti strumenti di diritto internazionale e anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Allo scopo di introdurre nel diritto comunitario norme comuni in materia, è stata adottata la *Direttiva del 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare*<sup>14</sup>. Come enunciato nel preambolo della Direttiva, il ricongiungimento familiare «contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato». In base alla Direttiva, i cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno in uno degli Stati membri della durata di almeno un anno e che hanno una possibilità reale di restare in pianta stabile, possono chiedere il ricongiungimento familiare. Possono beneficiare del ricongiungimento familiare: il coniuge del richiedente il ricongiungimento e i figli minorenni della coppia, compresi i figli adottivi. Gli Stati membri possono autorizzare l'ingresso e il

---

<sup>13</sup> Direttiva del Consiglio 2005/71/CE del 12 ottobre 2005 relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, in *GUUE* L 289 del 3.11.2005.

<sup>14</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in *GUCE* n. L 251 del 03/10/2003.

soggiorno anche di ascendenti in linea retta e di primo grado, dei figli maggiorenni non coniugati e del convivente non coniugato. Al momento della richiesta di ricongiungimento, il soggiornante deve dimostrare di disporre di un alloggio adeguato, di un'assicurazione contro le malattie e di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari. Oltre ad un titolo di soggiorno della stessa durata di quello della persona che chiede il ricongiungimento, i familiari otterranno l'accesso all'istruzione, la possibilità di lavorare e la formazione professionale allo stesso titolo della persona che chiede il ricongiungimento. Dopo cinque anni di residenza, il coniuge o il partner non sposato, nonché il figlio divenuto maggiorenne, avranno diritto a un titolo di soggiorno autonomo.

Punto debole dell'atto, come sottolineato da alcuni autori, è sia lo strumento utilizzato, cioè la direttiva, e sia gli ampi margini lasciati agli Stati in ordine all'adozione di norme comuni. «In altri termini gli Stati possono attuare con flessibilità le norme comunitarie, e quindi disciplinare con un ampio margine di discrezionalità i ricongiungimenti»<sup>15</sup>.

Un altro punto fondamentale di una politica comunitaria sull'immigrazione è costituito dalle condizioni di soggiorno degli immigrati. Su questo punto, l'art. 63, punti 3 e 4 del Trattato CE, costituisce il fondamento giuridico degli atti comunitari che incidono direttamente sul trattamento dei cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo. Come specificato meglio dalle Conclusioni del Consiglio di Tampere<sup>16</sup>, «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», e inoltre «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 qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di residenza».

In linea con le indicazioni di Tampere è l'adozione del *Regolamento del 2003 che estende ai lavoratori cittadini di Stati terzi l'ambito di applicazione delle norme*

---

<sup>15</sup> CELLAMARE G. (2006), pag. 154.

<sup>16</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in *Bollettino UE* 10-1999.

*comunitarie in materia di sicurezza sociale*<sup>17</sup>. Il Regolamento ha come obiettivo dichiarato, quello di «concedere loro un insieme di diritti uniformi quanto più possibile analoghi a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione europea».

Appositamente dedicata ai soggiornanti di lungo periodo è la *Direttiva del 2003 relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano residenti di lungo periodo*<sup>18</sup> che disciplina il conferimento e la revoca di detto *status* negli Stati membri. L'idea che sta alla base della Direttiva è quella di estendere progressivamente alcuni diritti agli stranieri in maniera proporzionale rispetto alla durata della loro permanenza sul territorio, secondo la logica di una integrazione graduale. La Direttiva conferisce uno *status* europeo ai cittadini di Paesi terzi residenti legalmente e ininterrottamente per un periodo di cinque anni sul territorio degli Stati membri dell'UE ed armonizza, inoltre, le legislazioni e le pratiche nazionali relative alla concessione di tale *status*, stabilendo anche le condizioni per il soggiorno in uno Stato membro diverso da quello in cui lo *status* è stato concesso. Scopo della Direttiva è armonizzare le legislazioni degli Stati membri e garantire un trattamento paritario su tutto il territorio comunitario, indipendentemente dallo Stato membro di residenza. Gli Stati membri devono riconoscere lo *status* di residente di lungo periodo ai cittadini di Paesi terzi che hanno soggiornato legalmente da almeno cinque anni nel loro territorio. Al fine di ottenere lo *status* di residente di lungo periodo, il cittadino di un Paese terzo deve dimostrare di disporre, per sé e per la propria famiglia, se essa è a suo carico, di risorse stabili e sufficienti per provvedere alle sue esigenze senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro e di un'assicurazione contro le malattie. Oltre a questi criteri, «gli Stati membri possono esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale», un esempio può essere la sufficiente padronanza della lingua nazionale dello Stato membro in questione. Soddisfatti questi criteri, i residenti di lungo periodo ricevono un permesso di soggiorno permanente e rinnovabile automaticamente, uniforme per tutti gli Stati membri. Una volta acquisito lo *status* di residente di lungo periodo, gli interessati godono degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione per quanto riguarda: accesso ad un'attività lavorativa subordinata o autonoma e le condizioni di assunzione e

---

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 859/2003 del Consiglio, del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità, in *GUCE* L 124 del 20.5.2003

<sup>18</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, in *GUUE* L 16 del 23.01.2004.

lavoro; istruzione e la formazione professionale, il riconoscimento di diplomi e borse di studio; protezione sociale e l'assistenza medica; assistenza sociale; agevolazioni sociali e fiscali e l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico; libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro; libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro interessato. Coloro che hanno acquisito lo *status* di residenti di lungo periodo sono tutelati in maniera particolare dalle decisioni di allontanamento. Inoltre, il residente di lungo periodo può esercitare il diritto di soggiorno in un altro Stato membro, per un periodo superiore a tre mesi, per svolgere un'attività economica in qualità di lavoratore subordinato o autonomo, o per frequentare corsi di studio o di formazione professionale. E' poi prevista anche la revoca da parte degli Stati membri dello *status* in pochi casi specificati dalla direttiva, cioè assenza dal territorio della Comunità europea per più di dodici mesi consecutivi, constatazione dell'acquisizione fraudolenta dello *status* e adozione nei confronti del residente di una misura di allontanamento.

In conclusione, nonostante i margini di discrezionalità lasciati agli Stati membri nell'applicazione della Direttiva e alcuni punti discutibili, come le "condizioni di integrazione", il provvedimento ha il pregio di garantire uno *status* giuridico certo che comporta l'attribuzione di alcuni diritti uniformi nel soggiorno delle persone interessate all'interno degli Stati membri.

### *3.2.3 – LA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DI STATI TERZI NEL TERRITORIO DELL'UNIONE*

La libertà di circolazione delle persone<sup>19</sup> ha costituito, fin dalle origini, uno degli obiettivi prioritari della Comunità e costituisce una delle quattro libertà che compongono il nucleo essenziale del mercato comune.

Per una affermazione netta di questo principio si è dovuti aspettare il Trattato di Amsterdam che nell'art. 62, punto 1 TCE, ha previsto l'adozione di «misure volte a garantire, in conformità all'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne». L'art. 62, punto 3 del TCE, ha inoltre previsto che siano adottate

---

<sup>19</sup> In tema cfr. in particolare: CELLAMARE G. (2006), pag. 134 e ss.; LANG A. (2005), pag. 463 e ss.; LIAKOPOULOS D. (2007); FUSIELO I. (2007); ZANGHI' C. (2002), pag. 311 e ss.; DEMURO G. (2001), pag. 311 e ss.; ADINOLFI A. (2006), pag. 69 e ss.

«misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi». Il Titolo IV TCE ha previsto, quindi, l'abolizione dei controlli alle frontiere interne per tutti coloro che le attraversano, sia cittadini dell'Unione europea sia cittadini di Stati terzi. L'abolizione dei controlli alle frontiere interne non implica per il cittadino di Paese terzo il diritto al soggiorno in uno Stato membro diverso da quello che gli ha consentito l'ingresso, dunque, occorre determinare quale efficacia abbia il visto o il permesso di soggiorno accordato da uno Stato membro negli altri Stati membri. A tale riguardo si è, sinora, solo riconosciuto ai soggiornanti di lungo periodo il diritto di risiedere nel territorio di un qualsiasi altro Stato membro ma solo per determinate ragioni, in particolare di lavoro o di studio<sup>20</sup>.

In attesa di una riforma nel settore della libera circolazione dei cittadini di Paese terzo, quest'ultima continua a essere disciplinata dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990. In base a tali disposizioni, i titolari di un visto uniforme che soddisfino le condizioni di ingresso, e che siano entrati regolarmente nel territorio di una delle parti contraenti, possono circolare liberamente nel territorio di tutte le parti contraenti per il periodo di validità del visto. Queste stesse regole valgono anche per i cittadini degli Stati terzi che non sono soggetti all'obbligo del visto e, in base al *Regolamento del 2001 relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata*<sup>21</sup>, anche ai cittadini di Paese terzo in possesso di un visto di lunga durata, rilasciato da uno degli Stati membri che assume valore di visto uniforme per soggiorni di breve durata, per un periodo non superiore ai tre mesi.

E' evidente come la libera circolazione dei cittadini di Paese terzo nell'Unione europea dipenda dalla concessione di tale diritto da parte delle istituzioni comunitarie, quindi, quanto stabilito dal Titolo IV TCE non sono altro che «disposizioni di natura eminentemente programmatica<sup>22</sup>», prive di effetti diretti. A conferma di ciò, si segnala anche quanto previsto dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*<sup>23</sup>, la quale nell'art. 45, par.2, prevede che «la libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro».

---

<sup>20</sup> Cfr. la Direttiva 2003/109/ CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, in *GUUE* L 16 del 23.01.2004.

<sup>21</sup> Regolamento (CE) n. 1091/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata, in *GUCE* n. L 150 del 06/06/2001.

<sup>22</sup> DEMURO G. (2001), pag. 312.

<sup>23</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *GUCE* n. C 364 del 18 dicembre 2000.

L'attuazione concreta di tale principio dipenderà, quindi, dalla volontà politica delle istituzioni comunitarie.

## 3.3 – LA LOTTA ALL’IMMIGRAZIONE ILLEGALE

### 3.3.1 – IL PROBLEMA DELL’IMMIGRAZIONE ILLEGALE

Soprattutto negli anni più recenti l’immigrazione clandestina ed i fenomeni connessi del traffico illecito di migranti e della tratta degli esseri umani sono notevolmente aumentati ed hanno finito per costituire uno dei problemi più importanti e più complessi non solo nell’ambito dell’Unione europea, ma anche a livello internazionale. Il fenomeno di entità numerica crescente, soprattutto nell’ultimo decennio del secolo scorso, non ha origini recenti ed è stato più volte al centro di iniziative anche da parte della Comunità europea<sup>1</sup>. Ma è con la fine della Guerra Fredda e specie dopo i conflitti nella ex-Jugoslavia che gruppi numerosi di migranti si sono riversati nei Paesi dell’Europa Occidentale, con l’intenzione di rimanervi anche in modo illegale. Le cause che stanno alla base di tale fenomeno sono varie, comprese le misure sempre più restrittive riguardo all’ingresso e al soggiorno degli stranieri adottate dagli Stati europei. Così, lo straniero intenzionato a lasciare il proprio Paese di origine, di fronte ad ostacoli normativi che impediscono l’ingresso in un altro Paese, preferirà seguire l’unica alternativa possibile dell’ingresso illegale. Questo ingresso avviene sia attraverso l’elusione dei controlli alla frontiera, varcando illegalmente i valichi di accesso, e sia con la presentazione di documenti di viaggio falsi, come passaporti o i visti. Il carattere illegale dell’immigrazione si rinviene non solo nell’ingresso in violazione della legislazione interna che regola l’accesso degli stranieri, ma anche nel soggiorno irregolare. Quest’ultimo si manifesta qualora lo straniero permanga nel territorio di uno Stato in assenza di un regolare permesso di soggiorno, ovvero, pur avendolo avuto in passato, sia scaduto o non rinnovato dalle autorità competenti. In definitiva, il concetto di immigrazione illegale è molto ampio e copre una serie di situazioni, di fatto e giuridiche, differenti. Dunque, tale concetto, da un punto di vista tecnico-giuridico, comprende sia il fenomeno degli immigrati clandestini che entrano e

---

<sup>1</sup> Sull’immigrazione illegale cfr. in particolare MAMMARELLA G. e CACACE P. (2003), pag. 199 e ss.; BALBONI M. (2003), pag. 53 e ss.; D’ANGELO A. (2006), pag. 55 e ss.; NASCIMBENE B. (2003), pag. 445 e ss.; SCARPA S. (2005), pag. 45 e ss.; PISILLO MAZZESCHI R. (2004), pag. 723 e ss.; CELLAMARE G. (2006), pag. 189 e ss.; MANCA L. (2003), pag. 216 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 81 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2004), pag. 89 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2005), pag. 92 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006), pag. 104 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2007), pag. 86; NASCIMBENE B. (2004), pag. XLIX e ss.; PISILLO MAZZESCHI R. (2004), pag. 723 e ss.

restano clandestinamente nel territorio di uno Stato, sia quello degli immigrati irregolari, cioè coloro che, sia pure entrati regolarmente, non hanno più diritto a restare in uno Stato o che vi esercitano un'attività, dipendente o autonoma, non autorizzata dal visto o dal permesso di soggiorno. Accanto alla nozione di immigrazione clandestina o illegale si sono poi venuti affermando nel diritto internazionale e nel diritto comunitario, anche altri concetti più specifici, quali il "traffico illecito di persone" o migranti ("*smuggling*") e la "tratta di esseri umani" ("*trafficking*"). Il termine "traffico illecito di persone" si riferisce all'assistenza fornita per l'attraversamento clandestino delle frontiere e l'ingresso illegale nel territorio di un Paese. Invece, la "tratta di esseri umani" presuppone l'intenzione di sfruttare una persona, indipendentemente dal fatto che la vittima sia giunta in modo legale o illegale nello Stato in cui avviene lo sfruttamento.

La materia in questione, è condizionata anche da altri settori direttamente o indirettamente coinvolti. Infatti, molti clandestini entrano illegalmente in un Paese oppure, entrati legalmente, vi restano dopo la scadenza del visto perché hanno la possibilità di lavorare clandestinamente. Pertanto la lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi, e contro i datori di lavoro che cercano e favoriscono la manodopera clandestina, costituisce uno degli strumenti comunitari di prevenzione e contrasto all'immigrazione illegale.

Il problema dell'immigrazione illegale nell'Unione europea è, quindi, molto complesso perché comprende diversi aspetti legati anche alla sovranità statale e alla ripartizione di competenze tra Stati e Unione europea. Da un punto di vista politico, la complessità si riscontra dalle diverse politiche di ciascuno Stato dell'Unione in materia di asilo, immigrazione, integrazione economica, sociale e culturale degli stranieri e di sicurezza ed ordine pubblico. La complessità della materia si deduce anche da un punto di vista giuridico, per diversi motivi: innanzitutto, per via dei mutamenti nel tempo delle basi giuridiche delle competenze rispettive degli Stati membri, della UE e della CE in tale materia, comprese le diverse procedure decisionali ed i controlli giurisdizionali; poi, per via delle difficoltà di armonizzazione delle diverse definizioni relative all'immigrazione illegale; inoltre, sono anche cambiati i principi generali su cui si fonda la politica comunitaria contro l'immigrazione illegale, mostrando progressivamente una maggiore apertura verso gli immigrati ed un approccio più globale ai problemi dei flussi migratori; per di più, non è sempre facile ricostruire il contenuto dell'azione comunitaria in questo settore, poiché la legislazione è assai frammentata e differenziata;



ed infine, si pone anche il problema di rinvenire i limiti all'azione comunitaria, soprattutto nell'ottica del rispetto di certi diritti umani riconosciuti anche ai migranti irregolari.

La prevenzione ed il contrasto dell'immigrazione illegale costituiscono una parte rilevante della politica della UE nel settore dell'immigrazione e dell'asilo. Tale settore ha subito importanti modifiche, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999.

Il Trattato ha introdotto una chiara competenza comunitaria in materia infatti, l'art.63, par.3, lett. b) TCE attribuisce al Consiglio la competenza ad adottare misure in materia di «immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare», competenza concorrente con quella degli Stati membri che possono mantenere o introdurre nei settori in questione, disposizioni compatibili con il Trattato o con accordi internazionali (art. 63, comma 2° TCE). Si tratta di competenze che, prima della loro “comunitarizzazione”, erano oggetto della cooperazione intergovernativa nei settori di giustizia e affari interni previsti dal Titolo VI del Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Oltre al Trattato CE, poiché l'immigrazione clandestina trova spesso appoggio nelle reti internazionali della criminalità organizzata, possono essere applicate anche le disposizioni del Trattato UE sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale del Titolo VI TUE che all'art. 29 cita espressamente la tratta degli esseri umani come fenomeno da reprimere.

Tra i principi e i limiti di politica comunitaria sull'immigrazione illegale, vi è anche quello del bilanciamento del diritto degli Stati di decidere sull'ammissione dei migranti con il rispetto dei diritti fondamentali di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale. L'Unione europea ha sviluppato da molti anni un sistema di protezione dei diritti umani fondato sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, sui principi di diritto comuni agli Stati membri, sulle convenzioni da essi stipulate, su quanto previsto in materia dai Trattati UE e CE ed, infine, sulla Carta dei diritti fondamentali. Per tali motivi, l'azione comunitaria contro l'immigrazione illegale trova dei limiti importanti nel rispetto dei diritti umani dei migranti. Tuttavia, occorre operare una distinzione, nell'ambito dei migranti, fra i cittadini di Stati terzi che sono entrati regolarmente nel territorio degli Stati membri e che vi soggiornano legalmente ed i cittadini di Stati terzi che devono ancora entrare nel territorio o che vi soggiornano in modo irregolare.

Infatti, mentre alcuni diritti sono riconosciuti a tutti, una serie di altri diritti è riconosciuta solo a coloro che sono regolarmente soggiornanti. Limiti ben definiti sono

presenti, soprattutto in tema di espulsione e di respingimento, sia a livello “pattizio”, sia a livello di diritto internazionale consuetudinario. A livello “pattizio”, di importanza cruciale rientrano: la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (l’interpretazione degli artt. 2 e 3 accordano all’individuo una tutela quando l’espulsione possa costituire tortura o trattamento disumano o degradante e quando vi sia il rischio per l’espulso di applicazione della pena di morte; l’art.8 offre all’individuo protezione in caso di espulsione quando essa interferisca gravemente con il suo diritto alla vita privata e familiare, tuttavia, da bilanciare con gli interessi pubblici degli Stati); il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (l’art.13 stabilisce garanzie procedurali in materia di espulsione, l’art.17 proibisce interferenze arbitrarie o illegittime nella vita familiare); la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati (l’art.33 stabilisce in noto principio del “*non refoulement*”); nonché, da ultimo, la Carta dei diritti fondamentali dell’UE<sup>2</sup> (l’art. 7 sul rispetto della vita privata e della vita familiare, l’art. 19 vieta le espulsioni collettive nonché l’espulsione, allontanamento, estradizione, verso uno Stato in cui esista il serio rischio di essere sottoposti alla pena di morte, tortura o altri trattamenti inumani o degradanti) pur non avendo per ora natura vincolante. Queste norme pattizie, in maniera più o meno importante, contribuiscono a stabilire certi limiti ai provvedimenti comunitari in materia di allontanamento e di rimpatrio degli immigrati clandestini o irregolari.

### 3.3.2 – I PRINCIPI E LA STRATEGIA DELL’AZIONE COMUNITARIA

Prima di esaminare gli atti comunitari approvati in questo campo occorre analizzare la strategia e i principi generali della politica comunitaria contro l’immigrazione illegale. Negli anni più recenti, le istituzioni comunitarie hanno in parte riveduto la loro politica contro il fenomeno dell’immigrazione irregolare e della politica immigratoria in generale, specie in seguito all’impulso dato dal Consiglio europeo di Tampere del 1999. In sostanza, ritenendo che le politiche di “immigrazione zero” adottate dai Paesi membri negli anni precedenti non siano più adeguate e che non hanno risolto il problema degli ingressi illegali, si vuole perseguire una politica di ingresso e di ammissione più aperta ma pur sempre sotto controllo e volta a prevenire e reprimere il fenomeno dell’immigrazione illegale con un approccio globale, volto ad integrare le

---

<sup>2</sup> Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in *GUCE* n. C 364 del 18 dicembre 2000.

questioni connesse all'immigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i Paesi terzi. In particolare, il Consiglio europeo si dice «determinato ad affrontare alla radice l'immigrazione illegale, soprattutto, contrastando coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti<sup>3</sup>».

Appositamente dedicata alla questione in esame, è la *Comunicazione della Commissione su una politica comune in materia di immigrazione illegale del 2001*<sup>4</sup> che descrive gli elementi principali della politica e forme di cooperazione per la prevenzione e lotta contro l'immigrazione illegale. La Comunicazione prevede un piano globale di lotta contro l'immigrazione illegale che tenga conto di diversi elementi: innanzitutto, approfondire la conoscenza delle varie forme e modalità di ingresso e soggiorno irregolari; bilanciare il diritto degli Stati di decidere sull'ammissione degli immigrati con il rispetto dei diritti fondamentali; intensificare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito delle migrazioni; prevenire l'immigrazione illegale rafforzando i controlli alle frontiere esterne, la cooperazione amministrativa, operativa e di polizia, e la raccolta e diffusione di informazioni e statistiche; rafforzare l'attuazione degli strumenti già esistenti in materia di visti, controlli alle frontiere, ingresso e soggiorno illegale, tratta di esseri umani, lavoro nero e responsabilità dei vettori; reprimere con sanzioni adeguate le attività criminali associate ai flussi di immigrazione clandestina e le attività di manodopera illegale; e, infine, sviluppare una politica comunitaria in materia di rimpatrio e riammissione. In conclusione, la Commissione invita il Consiglio ad approvare un Piano d'azione «per consentirne il rapido sviluppo, indicando quali sono le azioni potenziali che ritiene debbano essere elaborate prioritariamente».

Nel 2002 il Consiglio approva la proposta di *Piano globale di azione per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione europea*<sup>5</sup>. Il Piano, dopo aver ribadito i principi di politica comune della precedente Comunicazione del 2001, affronta in modo approfondito soprattutto la parte dedicata alle misure ed azioni concrete da sviluppare nelle varie materie. Le misure ed azioni da tradurre in norme comunitarie riguardano: la politica in materia di visti, lo scambio e analisi delle informazioni, le misure per le fasi precedenti all'attraversamento delle frontiere, le

---

<sup>3</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, in *Bollettino UE* 10-1999.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 15 novembre 2001, su una politica comune in materia di immigrazione illegale, COM(2001) 672, in *Bollettino UE* 11-2001.

<sup>5</sup> Proposta di Piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione europea, Doc. del Consiglio 6621/02 del 27 febbraio 2002, in *GUCE C* 142 del 14 giugno 2002.

misure riguardanti la gestione delle frontiere, la politica di riammissione e di rimpatrio, l'Europol e le misure penali da adottare. Vengono proposte, inoltre, misure di sostegno tecnico e finanziario ai Paesi terzi, di origine e di transito dell'immigrazione, nonché delle campagne di informazione e di sensibilizzazione per rafforzare la capacità di tali Paesi di contrastare i flussi di immigrazione irregolare. Tali misure devono comprendere anche, fra l'altro, la creazione di centri di accoglienza, il miglioramento della sicurezza dei documenti, distacchi di ufficiali di collegamento, sostegno al rimpatrio di immigrati irregolari e il miglioramento della gestione e controllo delle frontiere.

Sempre del 2002 è il *Libro verde su una politica comune di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*<sup>6</sup>. Il Libro verde affronta le tematiche inerenti al rimpatrio, come elemento integrante per una politica comunitaria generale in materia di immigrazione e di asilo, senza trascurare il rispetto dei diritti umani e la cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti. Vengono poi affrontate le ipotesi di ravvicinamento e miglioramento della cooperazione fra gli Stati membri in materia di rimpatrio, comprese la possibilità di norme comuni, di norme sulla riammissione fra Stati membri, di norme sul transito fra Stati membri, una cooperazione operativa e i programmi di rimpatrio. Infine, si affronta la prospettiva di una politica comune di riammissione che comprenda accordi di riammissione e clausole di riammissione nei trattati di associazione o di cooperazione con gli Stati terzi. «La Commissione ritiene che la questione del rimpatrio meriti una riflessione approfondita in vista dello sviluppo di un approccio comunitario coerente che tenga conto della complessità di questo importante argomento».

A dimostrazione dell'importanza data alla questione del rimpatrio, sempre nel 2002, la Commissione con la *Comunicazione sulla politica comunitaria in materia di rimpatrio degli immigrati illegali*<sup>7</sup>, sviluppa l'idea che una politica comune in materia di rimpatrio e riammissione, come elemento integrante della politica comunitaria sull'immigrazione. Gli obiettivi principali della Commissione sono: migliorare sia la cooperazione tra gli Stati membri in materia di rimpatrio, mediante norme comuni in materia di rimpatrio forzato, di accompagnamento alla frontiera, di riammissione e transito fra gli Stati membri, ed anche una serie di misure volte a migliorare la

---

<sup>6</sup> Libro verde su una politica comune di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri, COM(2002) 175 def. del 10 aprile 2002, in *Bollettino UE* 4-2002.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 14 ottobre 2002 in materia di "Rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente negli Stati Membri", COM (2002) 564, in *Bollettino UE* 10-2002.

conoscenza del fenomeno del rimpatrio, attraverso lo scambio informazioni e statistiche e lo scambio di migliori pratiche e linee guida, misure volte a migliorare la formazione delle autorità e degli operatori nazionali coinvolti nelle procedure di rimpatrio, attraverso istituti e programmi comuni di formazione; sia la cooperazione con i Paesi terzi, mediante accordi di riammissione e clausole di riammissione nei trattati di associazione che comprendano anche l'accoglienza e il reinserimento nel Paese di rientro.

Nel 2003 con la *Comunicazione su una politica comune in tema di immigrazione illegale*<sup>8</sup>, la Commissione si concentra nel fare un inventario delle misure concrete già approvate nei vari settori e nel proporre una nuova serie di azioni e di iniziative. Le novità più significative riguardano la *partnership* con in Paesi terzi nella gestione dei flussi migratori, proponendo un programma pluriennale di cooperazione con tali Paesi nel settore dell'immigrazione e una serie di incentivi e di misure compensative a favore dei Paesi che collaborano, come, ad esempio, politiche dei visti più generose, una più intensa cooperazione economica, nuovi aiuti allo sviluppo e preferenze tariffarie. La Commissione chiede infine agli Stati e al Consiglio una maggiore coerenza in materia, anche perché «l'efficacia dell'azione comune presuppone che siano definiti i contesti politici e che le misure siano adottate ma anche pienamente attuate».

Con il *Programma dell'Aia*<sup>9</sup>, volto a rinnovare e completare il quadro normativo comunitario nello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, particolare attenzione è stata riservata alla politica dei rimpatri che dovrà comprendere, tra le altre cose, *standard* minimi per le procedure di rimpatri. Innovativa è la previsione dell'istituzione di un rappresentante speciale per la politica comune di riammissione, considerati gli stretti legami che intercorrono tra questa azione e i rapporti con i Paesi terzi, con i quali dovranno essere conclusi, quanto prima, accordi di riammissione. Di primaria importanza deve essere anche lo sviluppo di una maggiore cooperazione con tali Paesi anche per la lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani, anche perché «una politica comune in materia di immigrazione non può limitarsi a misure di rimpatrio: per gestire efficacemente i flussi migratori è necessario un investimento serio nelle relazioni con i paesi terzi, di origine non meno che di transito, in particolare

---

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in vista del Consiglio europeo di Salonicco, sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta degli esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente, COM(2003) 323 def. del 3 giugno 2003, in *Bollettino UE* 6-2003.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia COM (2005) 184, in *Bulletin EU* 5-2005.

attraverso strategie di assistenza e di cooperazione, nell'interesse reciproco dei paesi terzi e dell'Unione».

Costante attenzione è rivolta anche all'elaborazione di una strategia efficace contro la tratta degli esseri umani. Nel 2005 la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sulla lotta contro la tratta degli esseri umani*<sup>10</sup> contiene delle proposte ed un piano di azione relativi alla prevenzione e alla lotta contro il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale o lavorativo. La Commissione si pone l'obiettivo di potenziare ulteriormente l'impegno dell'Unione europea e degli Stati membri per la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani, realizzata ai fini dello sfruttamento sessuale o dello sfruttamento di manodopera e alla tutela, assistenza e riabilitazione delle sue vittime. La Comunicazione è fondata sul concetto fondamentale della necessità di adottare un approccio integrato che tenga conto della delicatezza degli interessi coinvolti e della debolezza delle vittime. «Tale approccio richiede una risposta politica coordinata, segnatamente nel settore della libertà, sicurezza e giustizia, delle relazioni esterne, della cooperazione allo sviluppo, dell'occupazione».

Coerentemente con la strategia elaborata, è il *Piano Ue del 2005 sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta degli esseri umani*<sup>11</sup>, adottato dal Consiglio che espressamente dichiara di rappresentare attuazione di uno dei punti del Programma dell'Aia. Il Piano riconosce, come indispensabile per gli Stati membri, assicurare che i diritti umani delle vittime della tratta siano pienamente tutelati in tutte le fasi del processo. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per sviluppare un'adeguata struttura pubblica di coordinamento per valutare e coordinare le politiche nazionali e garantire il trattamento appropriato delle vittime. Secondo il Piano occorre elaborare orientamenti comuni per la raccolta di dati sul fenomeno e sviluppare un modello comune di ricerca che gli Stati membri useranno per potenziare le ricerche possibili in aree specifiche, a cominciare dalla tratta dei bambini. Inoltre, i servizi incaricati dell'applicazione della legge dovrebbero collaborare maggiormente con l'Europol che dovrebbe partecipare regolarmente agli scambi di informazioni, alle operazioni congiunte e alle attività delle squadre investigative comuni e dovrebbe essere consultato anche l'Eurojust, al fine di agevolare l'azione penale contro i

---

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 18 ottobre 2005, relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani — un approccio integrato e proposte per un piano d'azione, COM(2005)514 def., in *GUUE* C 49 del 28 febbraio 2006.

<sup>11</sup> Piano Ue del Consiglio, n. 2005/C 311/01, sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta degli esseri umani, in *GUUE* C 311 del 9.12.2005.

trafficienti. Obiettivo ultimo del Piano è il rafforzamento dell' «impegno dell'UE e degli Stati membri nella prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani finalizzata a qualsiasi tipo di sfruttamento, nonché nella protezione, nel sostegno e nel reinserimento delle vittime».

Del 2006 è la *Comunicazione della Commissione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di Paesi terzi*<sup>12</sup>, nella quale si esamina, in particolare, come rendere più sicure le frontiere esterne, per esempio introducendo una “gestione elettronica” delle frontiere e istituendo un sistema di ingresso e di uscita armonizzato. Si affrontano, inoltre, i problemi della regolarizzazione e della necessità di affrontare il problema dell’occupazione dei cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare. La Comunicazione ribadisce e specifica i temi centrali della lotta della Comunità contro l’immigrazione clandestina, vale a dire: la cooperazione con i Paesi terzi, il rafforzamento delle frontiere esterne, la lotta contro la tratta di esseri umani, il problema del lavoro illegale, la regolarizzazione degli immigrati clandestini, la politica in materia di rimpatrio, il miglioramento dello scambio di informazioni, nonché, la valutazione delle misure adottate. Punto importante della Comunicazione è la previsione di una proposta di direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano stranieri non regolarmente soggiornanti. Per ottenere risultati importanti nella lotta contro l’immigrazione illegale «la Comunità deve favorire un approccio congiunto, basato sulla fiducia reciproca e sulla condivisione delle perizie e delle conoscenze, nell’intento di approfondire la cooperazione e di elaborare politiche comuni».

### 3.3.3 – IL CONTENUTO DELL’AZIONE COMUNITARIA

Gli atti finora adottati in base alle nuove competenze hanno come base giuridica l’art. 63, par. 3, lett. b, del Trattato CE e l’art. 29 del TUE relativo alla cooperazione giudiziaria e penale. Una ricostruzione sistematica del contenuto dell’azione e degli strumenti comunitari in tema di immigrazione illegale è difficile, poiché la legislazione è molto differenziata e frammentata per diversi motivi: a) le fonti giuridiche sono diverse (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni, conclusioni, risoluzioni,

---

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione del 19 luglio 2006 riguardante le priorità politiche nella lotta contro l’immigrazione clandestina di cittadini di Paesi terzi, COM(2006) 402 def., in *GUUE* C 78 dell’11 aprile 2007.

programmi di azione, accordi tra Stati membri e con Stati terzi); b) le basi giuridiche sono anch'esse differenti (Titolo IV TCE, Titolo VI TUE, *acquis* di Schengen); c) le materie ed i settori interessati sono molteplici e diversificati (controllo e gestione delle frontiere esterne, visti, allontanamento, trattenimento, rimpatrio, traffico di persone, tratta degli esseri umani, responsabilità dei vettori, lavoro illegale, matrimoni fittizi, cooperazione amministrativa, giudiziaria e di polizia, accordi e cooperazione con Paesi terzi, ecc.); d) le misure adottate hanno gradi diversi di importanza e di pertinenza, più o meno diretta, rispetto al problema dell'immigrazione illegale.

Il primo atto adottato nel 2001, in base alle nuove competenze, è la *Direttiva relativa al reciproco riconoscimento delle decisioni di allontanamento*<sup>13</sup> e riguarda soltanto le decisioni amministrative, giustificate da minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, a seguito di condanna o, sussistendo seri motivi sulla commissione di fatti punibili gravi, o indizi concreti che verranno commessi, e dal mancato rispetto delle norme nazionali sull'ingresso e soggiorno. La Direttiva, pur non avendo stabilito un quadro giuridicamente vincolante, ha lo scopo di consentire che una decisione di allontanamento emessa in uno Stato membro venga riconosciuta ed eseguita in un altro Stato membro, dove la persona oggetto della misura può essersi rifugiata, senza che quest'ultimo Stato debba emettere una nuova decisione. Inoltre, la Direttiva stabilisce alcune condizioni di sostanza ed alcune garanzie necessarie per le decisioni di allontanamento, come il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'obbligo di garantire allo straniero un mezzo di ricorso contro il provvedimento di allontanamento.

Funzionale a questa Direttiva è la *Decisione del 2004 approvata dal Consiglio sulla compensazione degli squilibri finanziari derivanti dall'esecuzione delle espulsioni disposte ai sensi della direttiva di cui si tratta*<sup>14</sup>. L'elemento principale della Decisione consiste nel rimborso da parte dello Stato membro autore della decisione di allontanamento allo Stato membro di esecuzione del provvedimento degli eventuali squilibri finanziari che possono risultare dall'applicazione della Direttiva 2001/40/CE qualora l'allontanamento non possa realizzarsi a spese del cittadino o dei cittadini di un Paese terzo interessato. Il rimborso spese comprende: le spese di trasporto, le spese amministrative, l'indennità di missione per gli accompagnatori, le spese di soggiorno per la persona oggetto dell'allontanamento e le eventuali spese mediche.

---

<sup>13</sup> Direttiva 2001/40/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, in *GUCE* L 149 del 2 giugno 2001.

<sup>14</sup> Decisione 2004/191/CE del Consiglio del 23 febbraio 2004 sulla compensazione degli squilibri finanziari derivanti dall'esecuzione delle espulsioni disposte ai sensi della direttiva 2001/40/CE, in *GUUE* L 60 del 27 febbraio 2004.



Il secondo provvedimento adottato, sempre nel 2001, integra e aggiorna quanto già previsto dall'art. 26 della Convenzione di applicazione di Schengen, ed è la *Direttiva relativa alle sanzioni dei vettori che trasportano i cittadini dei Paesi terzi avendo omissso il controllo dei documenti di ingresso*<sup>15</sup>. Ai sensi dell'art. 26 della Convenzione, i vettori, cioè «ogni persona fisica e giuridica che trasporta persone a titolo professionale, per via aerea, marittima e terrestre» sono obbligati ad assumere l'obbligo del rimpatrio degli stranieri ai quali è rifiutato l'ingresso nel territorio degli Stati membri e ad adottare le misure necessarie per assicurarsi che gli stranieri abbiano documenti di viaggio validi. La Direttiva, che sviluppa l'*aquis* di Schengen, è volta ad armonizzare le sanzioni comminate dagli Stati membri ai vettori che violano i propri obblighi, chiedendo che esse «siano dissuasive, efficaci e proporzionate» e che vadano dai 3.000 ai 5.000 euro di multa per persona trasportata. La direttiva, inoltre, non impedisce agli Stati membri di adottare o mantenere, nei confronti dei vettori che non ottemperano agli obblighi della direttiva, altre misure che comportino sanzioni di altro tipo, come l'immobilizzazione, il sequestro e la confisca del mezzo di trasporto o la sospensione temporanea e il ritiro della licenza di esercizio.

A completamento di quanto previsto dalla Direttiva sui vettori, su iniziativa spagnola, nel 2004 è stata approvata la *Direttiva sull'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi ai passeggeri*<sup>16</sup>. Allo scopo di migliorare i controlli alle frontiere, la Direttiva prevede l'obbligo dei vettori di trasmettere prima della partenza, alle competenti autorità nazionali, i dati relativi alle persone trasportate. Sono anche previste sanzioni nel caso in cui i vettori non abbiano trasmesso i dati o questi siano incompleti o falsi. Nel 2002 viene approvata la *Direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale*<sup>17</sup>. L'iniziativa comunitaria ha come oggetto la definizione comune, come reato, di una varietà di comportamenti, compresi il tentativo ed il concorso. In base alla Direttiva ciascuno Stato adotterà sanzioni appropriate « a) nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri; b) nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti, a scopo di lucro, una

---

<sup>15</sup> Direttiva 2001/51/CE del Consiglio del 28 giugno 2001 che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, in *GUCE* L 187 del 10 luglio 2001.

<sup>16</sup> Direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi ai passeggeri, in *GUUE* L 261 del 6 agosto 2004.

<sup>17</sup> Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, in *GUCE* L 328 del 5 dicembre 2002.

persona che non sia cittadino di uno Stato membro a soggiornare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa al soggiorno degli stranieri». Si prevede, inoltre, una armonizzazione delle sanzioni, avendo, comunque, come presupposto, la definizione del reato prevista dalla Decisione Quadro approvata dal Consiglio lo stesso giorno.

La *Decisione quadro del Consiglio sul rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, transito e soggiorno illegali*<sup>18</sup>, afferma l'esigenza di combattere il favoreggiamento in quanto causa di violazione delle norme sull'attraversamento delle frontiere e di alimentazione delle reti di sfruttamento di esseri umani. La Decisione quadro prevede l'armonizzazione delle sanzioni attraverso le definizioni comuni, realizzate con la Direttiva collegata, in modo che esse «siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'estradizione».

Rientrano nella politica di lotta contro immigrazione clandestina anche le misure volte a contrastare il fenomeno della tratta degli esseri umani. Nel 2002 viene approvata una *Decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani*<sup>19</sup>, avente lo scopo di prevedere definizioni e sanzioni comuni nelle legislazioni nazionali circa tale forma di criminalità. La Decisione quadro è volta ad allineare le disposizioni legislative e normative degli Stati membri per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale per combattere la tratta degli esseri umani. La Decisione quadro mira, inoltre, ad introdurre su scala europea un quadro di disposizioni comuni al fine di affrontare alcune questioni, come la penalizzazione, le sanzioni, le circostanze aggravanti, la competenza e l'estradizione. L'art. 1 introduce, inoltre, la definizione di tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale. «Gli Stati membri devono punire qualsiasi forma di reclutamento, trasporto, trasferimento o accoglienza qualora i diritti fondamentali di tale persona siano stati conculcati. È quindi punibile l'insieme dei comportamenti criminali che traggono profitto dalla situazione di vulnerabilità fisica o mentale della persona».

In materia di allontanamento degli stranieri va segnalata la *Direttiva del 2003 relativa all'assistenza durante il transito nel quadro dell'attuazione dei provvedimenti di*

---

<sup>18</sup> Decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI del 28 novembre 2002, sul rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, transito e soggiorno illegali, in *GUCE* L 328 del 5 dicembre 2002.

<sup>19</sup> Decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani, in *GUCE* L 203 dell'01.08.2002.

*espulsione via aerea*<sup>20</sup>. Scopo della Direttiva è la definizione di misure in materia di assistenza tra autorità competenti nell'ambito dell'espulsione per via aerea con o senza scorta negli aeroporti di transito degli Stati membri. La Direttiva è volta a disciplinare le procedure di allontanamento e in particolare la fase di esecuzione. Come espressamente previsto dall'art. 8 «la presente direttiva lascia impregiudicati gli obblighi derivanti dalla convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, dalle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo e di libertà fondamentali, nonché dalle convenzioni internazionali in materia di estradizione».

Sempre in materia di allontanamento, nel 2004 il Consiglio ha approvato la *Decisione relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri*<sup>21</sup>. «Obiettivo della presente Decisione è coordinare gli allontanamenti congiunti per via aerea, da due o più Stati membri, dei cittadini di Paesi terzi che sono destinatari di provvedimenti di allontanamento individuali». La decisione definisce le modalità di organizzazione dei voli di rimpatrio e, in particolare, individua i compiti specifici delle autorità designate dagli Stati membri organizzatori e i compiti comuni, comprese le disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea che riguardano cinque fasi: la fase precedente al rimpatrio, la fase precedente alla partenza nell'aeroporto di partenza o di scalo, la procedura durante il volo, la fase di transito e la fase d'arrivo.

Sempre al tema della lotta alla tratta degli esseri umani è dedicata la *Direttiva del 2004 sulla concessione del permesso di soggiorno di breve durata alle vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperano con le autorità competenti*<sup>22</sup> contro coloro che sono sospettati di aver commesso tali reati. La Direttiva introduce un titolo di soggiorno destinato alle vittime della tratta di esseri umani o, se uno Stato membro decide di estendere il campo di applicazione della presente direttiva, ai cittadini di Paesi terzi che sono stati vittime del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Pur essendo soggetto a talune condizioni, il titolo di soggiorno mira ad incoraggiare i cittadini di Paesi terzi a cooperare con le autorità competenti. La persona interessata

---

<sup>20</sup> Direttiva 2003/110/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 sull'assistenza durante il transito nel quadro dell'attuazione dei provvedimenti di espulsione via aerea, in *GUCE* C 4 del 9 gennaio 2003.

<sup>21</sup> Decisione del Consiglio 2004/573/CE, del 29 aprile 2004, relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri, in *GUCE* L 261 del 6 agosto 2004.

<sup>22</sup> Direttiva 2004/81/CE del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, in *GUUE* L 261 del 6 agosto 2004.

deve essere informata dalle autorità competenti di uno Stato membro circa le possibilità offerte dalla direttiva. Per poter prendere una decisione, e tenuto conto dei rischi cui è esposto, il cittadino di Paesi terzo interessato dispone di un periodo di riflessione che gli consenta di ristabilirsi e di sottrarsi all'influenza degli autori dei reati. Durante il periodo di riflessione, il cittadino di Paese terzo interessato: non può essere oggetto di un provvedimento di allontanamento, beneficia di un alloggio nonché di cure mediche e psicologiche, beneficia di assistenza legale e linguistica gratuita. Il titolo di soggiorno ha una validità minima di sei mesi e può essere rinnovato, qualora risultino ancora soddisfatte le condizioni previste per il rilascio. Esso consente al beneficiario anche di accedere al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione. Gli Stati membri hanno altresì facoltà di subordinare il rilascio di detto titolo alla partecipazione della vittima a un programma di reinserimento, finalizzato all'integrazione nel Paese di accoglienza oppure a favorire il ritorno nel Paese d'origine. Nonostante il notevole passo in avanti nella lotta contro la tratta degli esseri umani, la Direttiva è stata ampiamente criticata per la sua finalità che pone in un secondo piano la vittima, infatti, secondo alcuni «il punto debole di questo nuovo strumento di diritto comunitario è nella logica che ne sta alla base: esso, infatti, non è stato creato per garantire la protezione delle vittime di tratta o di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, quanto, piuttosto, per favorire la loro propensione a collaborare con le autorità nazionali competenti, rafforzando la lotta contro l'immigrazione illegale<sup>23</sup>».

Nel 2005 il Consiglio ha adottato una *Decisione che ha istituito la rete web "Iconet" per il coordinamento e lo scambio di informazioni sull'immigrazione irregolare tra gli Stati membri*<sup>24</sup>. Questo nuovo strumento consentirà agli Stati membri di trasmettere, in via riservata, messaggi di allarme rapido riguardanti in particolare i segni precursori di flussi clandestini e organizzazioni di trafficanti, i cambiamenti percettibili di rotte e metodi e altri eventi o incidenti che preludono a nuovi sviluppi dell'immigrazione illegale. La rete può, inoltre, contribuire a promuovere la cooperazione fra i funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, distaccati all'estero dagli Stati membri, agevolandone l'accesso a tutte le informazioni utili in relazione alle loro attività. La Decisione affida alla Commissione europea la responsabilità dello sviluppo e della

---

<sup>23</sup> SCARPA S. (2005), pag. 45.

<sup>24</sup> Decisione del Consiglio (2005/267/CE) del 16 marzo 2005, relativa alla creazione sul web di una rete di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri, in *GUUE* L 83 dell'1 aprile 2005.

gestione della rete, compresi struttura, contenuto ed elementi per lo scambio di informazioni.

In conclusione, oltre alla già citata complessità del fenomeno dell'immigrazione illegale, il problema giuridico principale «sembra costituito dal fatto che la legislazione comunitaria in materia immigrazione illegale risulta un sistema ibrido, frammentato e piuttosto disorganizzato<sup>25</sup>».

---

<sup>25</sup> PISILLO MAZZESCHI R. (2004), pag. 762.



CAPITOLO QUARTO:

**LE PROSPETTIVE COMUNITARIE IN TEMA DI  
IMMIGRAZIONE**

## 4.1- L'IMMIGRAZIONE NEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa<sup>1</sup> è stato firmato nell'ottobre 2004. Per entrare in vigore era necessaria la ratifica di tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, sia tramite ratifica da parte del parlamento oppure mediante referendum. In seguito alle difficoltà di ratifica incontrate da alcuni Stati membri<sup>2</sup>, i capi di Stato e di Governo hanno deciso, in occasione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005<sup>3</sup>, di «intraprendere una riflessione comune a tale riguardo» stabilendo, dunque, un "periodo di riflessione" sul futuro dell'Europa che di fatto ha sospeso il testo del Trattato. Infine, in occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007, i leader europei sono pervenuti ad un compromesso. E' stato convenuto un mandato per la convocazione di una Conferenza intergovernativa (CIG) incaricata di finalizzare e adottare non più una Costituzione ma un "Trattato di riforma" per l'Unione europea.

Il Trattato costituzionale europeo<sup>4</sup> avrebbe dovuto abrogare e sostituire mediante un testo unico i Trattati esistenti. Oltre a questo lavoro di consolidamento e semplificazione dei testi, il Trattato costituzionale avrebbe introdotto anche numerose novità, fra le quali: l'attribuzione di una personalità giuridica all'Unione, una definizione chiara delle competenze, l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali, una semplificazione degli strumenti d'azione dell'Unione, la creazione di un ministro degli Affari esteri europeo, l'istituzionalizzazione formale del Consiglio europeo, presieduto da un presidente eletto per un periodo di due anni e mezzo, la definizione di un nuovo sistema di maggioranza qualificata per le votazioni al Consiglio, varie modifiche a livello delle politiche, la scomparsa della struttura a "pilastri" e l'estensione dei casi in cui si vota a maggioranza qualificata al Consiglio e della procedura legislativa ordinaria (codecisione).

---

<sup>1</sup> In tema v. NASCIMBENE B., (2004), pag. 727 e ss.; NASCIMBENE B., *Il progetto di...* (2004), pag. 13 e ss.; CLEMENTI F. (2004), pag. 103 e ss.; NASCIMBENE B., in ROSSI L.S. (2004), pag. 273 e ss.; PANIZZA R. (2005), pag. 545 e ss.; LICASTRO G. (2006), pag. 178 e ss.; GIUBBONI S. (2005), pag. 234 e ss.; LANG A.. (2006), pag. 299 e ss.; IANNAcone F. (2005).

<sup>2</sup> Ricordiamo l'esito negativo del referendum francese e olandese.

<sup>3</sup> Consiglio europeo di Bruxelles 16 e 17 giugno 2005, Conclusioni della Presidenza, Dichiarazione dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri dell'Unione europea sulla ratifica del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, in *Bollettino UE* 12-2004.

<sup>4</sup> Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in *GUUE* n. C 310 del 16 dicembre 2004.



Il testo costituzionale compie importanti progressi in materia di Giustizia e Affari Interni, in particolare per quanto riguarda l'abolizione del “terzo pilastro” e la generalizzazione quasi completa del metodo comunitario, con la conseguente unificazione di tutte le disposizioni in un unico quadro giuridico comune.

Il testo considera la materia immigrazione come uno degli elementi dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, previsto nella parte III (“Le politiche e il funzionamento dell’Unione”).

Il capo IV della Parte III dedicato, appunto, allo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, nell’art. III-257 premette che «l’Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti e tradizioni giuridici degli Stati membri». Si tratta di una precisazione tutt’altro che superflua, infatti, la disposizione specifica che nei settori ora “*unionizzati*”, l’esercizio della competenza concorrente deve essere realizzata tenendo conto delle diverse sensibilità e tradizioni politico-giuridiche degli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In particolare, la politica di immigrazione viene contemplata fra le politiche e azioni interne, unitamente alle politiche che riguardano i controlli alle frontiere e all’asilo (titolo III, sezione II del capo IV). La Costituzione indica, “la legge” e la “legge quadro”<sup>5</sup>, quali strumenti giuridici per disciplinare sia le condizioni di ingresso e soggiorno, i visti e i titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli a scopo di ricongiungimento familiare (art. III-267, par. 2, lett. a), sia i diritti dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro e le condizioni di circolare, soggiornare, negli altri Stati membri (art. III-267, par. 2, lett. b), nonché, l’immigrazione e il soggiorno irregolare, allontanamento e rimpatrio (art. III-267, par. 2, lett. c); infine, la lotta contro la tratta di esseri umani (art. III-267, par. 2, lett. d) e gli accordi di riammissione (art. III-267, par. 3). Inoltre, il Trattato prevede 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» con esclusione, però, «di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (art. III-267, par. 4).

Le misure legislative dell’Unione non possono in nessun caso incidere sul diritto degli Stati di «determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi» che immigrano per trovare lavoro subordinato o autonomo (art. III-267, par. 5).

---

<sup>5</sup> Il Trattato costituzionale ha introdotto una nuova denominazione degli atti comunitari, vedi art. 33 e ss., parte I.

L'inserimento di tale disposizione nel Trattato risponde ad una preoccupazione comune, fortemente avvertita dagli Stati membri, nella misura in cui essa è diretta a garantire una cospicua difesa della sovranità statale, decidendo sulle quote di immigrati da ammettere nel proprio territorio.

L'art. III-265 è dedicato alle politiche relative alle frontiere, in base al quale l'Unione sviluppa una politica volta a: « a)garantire che non vi siano controlli sulle persone, a prescindere dalla cittadinanza, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; b)garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; c)instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne». La legge o la legge quadro europea disciplineranno le misure riguardanti: la politica comune dei visti e i titoli di soggiorno di breve durata, i controlli alle frontiere esterne e l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle stesse, la circolazione i cittadini dei Paesi terzi nell'Unione per un breve periodo e, infine, l'assenza di controllo sulle persone, a prescindere dalla cittadinanza, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

L'art. III-266 disciplina la politica comune in materia di asilo, «di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento».

In questi settore, il nuovo Trattato enuncia, quale regola generale, il «principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario» (art. III-268), per le politiche dell'Unione e la loro attuazione. Per quanto riguarda le procedure, la Commissione ha d'ora in poi il monopolio del diritto d'iniziativa legislativa (come già previsto dal trattato di Amsterdam, a partire dal 1° maggio 2004). Il testo costituzionale abolisce anche la clausola (art. 67 del trattato CE) che obbliga la Commissione a esaminare le richieste provenienti da uno Stato membro. Tutte le misure sono adottate mediante leggi o leggi quadro con procedura legislativa ordinaria, tranne quelle d'emergenza in caso di afflusso improvviso, per le quali il Parlamento viene semplicemente consultato. La maggioranza qualificata è estesa a tutti i settori di queste politiche, il che rappresenta un passo avanti rispetto al passato. Per quanto riguarda le competenze della Corte di giustizia, il Trattato costituzionale abolisce i limiti e le deroghe previste dagli articoli 68 del Trattato CE e 35 del Trattato UE, consentendo, in particolare, all'istituzione di pronunciarsi sulle mancanze degli Stati membri in questo settore. L'art. III-377 conferma tuttavia le

eccezioni legate al controllo della validità e della proporzionalità delle operazioni di polizia, al mantenimento dell'ordine pubblico e alla tutela della sicurezza interna. Analogamente ai Trattati CE e UE, diversi Protocolli allegati completano il disposto costituzionale in materia, in particolare quello sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (Protocollo n.17) e quelli che fissano i regimi speciali applicabili a Regno Unito, Irlanda (Protocollo n.19) e Danimarca (Protocollo n.20). Su questo punto si è provveduto di adattarli al nuovo quadro costituzionale. Il campo di applicazione del Protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto alle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e rispetto alla cooperazione giudiziaria in materia civile, è stato esteso alla cooperazione di polizia e ricalca quanto stabilito ad Amsterdam. Per quanto riguarda il Protocollo sulla posizione della Danimarca, è stata mantenuta la clausola "*opting out*", anche se è stato previsto che, in qualunque momento secondo le proprie norme costituzionali, la Danimarca può informare gli altri Stati membri che non intende più avvalersi, in tutto o in parte, del Protocollo. In tal caso la Danimarca applicherà pienamente tutte le misure pertinenti in vigore a quel momento nell'ambito dell'Unione.

Il testo costituzionale è, dunque, in considerazione delle forti innovazioni istituzionali in esso contenute, almeno potenzialmente in grado di imprimere uno slancio del tutto nuovo all'opera di effettiva costruzione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e, al suo interno, alle politiche comuni dell'immigrazione. Tuttavia, l'incertezza riguardo il suo destino rappresenta, al momento, un limite allo sviluppo di questa significativa espressione del processo di integrazione europea.

Fin qui si è analizzato cosa prevede, o meglio prevedeva, il Trattato costituzionale. Tuttavia, i problemi incontrati nel 2005 durante il processo di ratifica hanno indotto l'Unione ad avviare il cosiddetto processo di riflessione sulla futura riforma. Tale periodo di incertezza, più che di riflessione, è durato fino al Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007<sup>6</sup> che, dopo una difficile trattativa, ha deciso la convocazione di una Conferenza intergovernativa (CIG) incaricata di redigere un "Trattato di riforma" «che modifichi i trattati esistenti al fine di aumentare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna». La CIG opererà conformemente al mandato dettagliato convenuto dal Consiglio europeo e dovrà concludere i suoi lavori il più presto possibile, e in ogni caso entro il 2007, al fine di concedere tempo sufficiente affinché il Trattato risultante possa essere ratificato prima

---

<sup>6</sup> Consiglio europeo di Bruxelles 21 e 22 giugno 2007, Conclusioni della Presidenza, in *Bulletin EU* (provisional version) 6-2007.

delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009. Il Trattato costituzionale viene, dunque, accantonato per lasciare il posto al “Trattato di riforma” che conterrà due clausole sostanziali che modificheranno, rispettivamente, il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Il TUE manterrà il suo titolo attuale mentre il TCE sarà denominato “Trattato sul funzionamento dell'Unione”.

Per quel che riguarda i temi legati all'immigrazione, e dunque, il capo IV relativo allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, sezione 2 su “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione” del Trattato costituzionale, dai primi lavori della CIG<sup>7</sup> non emergono modifiche rilevanti, dunque dovrebbero essere confermate le novità e le modifiche analizzate in precedenza. Il capo IV del Trattato costituzionale confluirà dal Titolo IV del futuro Trattato sul funzionamento dell'Unione. Vale la pena ricordare che gli atti normativi dell'Unione non avranno più le diciture introdotte dal Trattato comunitario, dunque “legge e legge quadro” continueranno ad essere denominate “regolamento e direttiva”. Modifiche saranno anche introdotte nella determinazione del voto in seno al Consiglio con lo slittamento al 2014 dei criteri del sistema di voto a doppia maggioranza, dunque, fino a quella data continuerà ad applicarsi l'attuale sistema di maggioranza qualificata (articolo 205, paragrafo 2 TCE). Al di là dei giudizi sull'accantonamento dell'idea di una costituzione per l'Unione europea, è opportuno registrare la volontà delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri di preservare le novità in tema di immigrazione introdotte dall'ormai ex Trattato costituzionale.

---

<sup>7</sup> Il mandato e i lavori della CIG 2007 sono consultabili nel sito internet del Consiglio al seguente link: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1297&lang=it>

## 4.2 - PROSPETTIVE E TENDENZE

Archiviato l'ambizioso programma di Tampere che avrebbe dovuto creare nell'Unione le basi per un effettivo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le istituzioni comunitarie si sono interrogate sul da farsi, analizzando i risultati ottenuti e quelli non realizzati<sup>1</sup>. Nella *Comunicazione del 2004 relativa al bilancio del programma di Tampere e ai nuovi orientamenti*<sup>2</sup>, la Commissione, dopo aver notato gli importanti successi registrati, ammette che «il livello di ambizione iniziale è stato limitato da costrizioni di tipo istituzionale, ma talvolta anche da un consenso politico insufficiente. La politica dei piccoli passi è stata la sola alternativa possibile per progredire». Infine, viene annunciato un secondo programma europeo per uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, che mostri le priorità accompagnate da un preciso calendario di attuazione. Così, il Consiglio europeo nella sua riunione del 4 e 5 novembre 2004, ha definito il *Programma dell'Aia*<sup>3</sup> per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam. Esso, sostituendosi al programma di Tampere, definisce i futuri orientamenti delle politiche comunitarie nel settore giustizia e affari interni per il quinquennio 2005-2010 e rilancia l'azione in tema di libertà, sicurezza e giustizia. Il Programma fa tesoro dei risultati conseguiti nel precedente quinquennio e cerca di rispondere in maniera efficace alle nuove sfide che l'Unione si trova di fronte, comprese quelle della sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri che ha assunto una nuova urgenza, soprattutto alla luce degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e dell'11 marzo in Spagna.

Obiettivi principali del Programma sono: il miglioramento della capacità dell'Unione e dei suoi Stati membri di garantire i diritti fondamentali, le garanzie procedurali minime e l'accesso alla giustizia, regolare i flussi migratori, controllare le frontiere esterne al fine di diminuire gli ingressi illegali e reprimere il terrorismo, sviluppare le attività

---

<sup>1</sup> Sulle prospettive e tendenze in materia v.: PASQUETTI S. (2005), pag. 325 e ss.; GIUBBONI S. (2005), pag. 243 e ss.; HANS-JONG TRENZ (2003), pag. 751 e ss.; BASCHERINI G. (2000), pag. 767 e ss.; QUADRI S. (2005), pag. 323 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 88 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2005), pag. 93 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2006), pag. 98 e ss.; NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2007), pag. 77 e ss.; FAVILLI C. e NASCIMBENE B. (2006), pag. 151 e ss.; IANNAcone F. (2005); CARUSO B. (2000); PASTORE F. (1999).

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi Orientamenti, COM(2004) 401 def. del 2.6.2004, in *Bollettino UE* 6-2004.

<sup>3</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, in *GUCE* n. C 053 del 03/03/2005.

dell'Europol e dell'Eurojust, proseguire nel riconoscimento reciproco delle decisioni e degli atti giudiziari in materia sia civile che penale ed eliminare gli ostacoli giuridici e giudiziari nelle controversie in materia civile e di diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere.

Per quanto riguarda i contenuti in materia di immigrazione e asilo, il Consiglio ritiene necessario elaborare un approccio globale che comprenda tutte le fasi di questo fenomeno, dalle cause di fondo delle migrazioni, alle politiche in materia di ingresso e ammissione, oltre alle politiche in materia di integrazione e rimpatrio. Gli orientamenti specifici suggeriti sono i seguenti: lo sviluppo di un sistema europeo comune di asilo, basato su procedure e status uniformi per coloro che chiedono protezione; misure per favorire l'ingresso legale per motivi di lavoro in considerazione delle caratteristiche e delle esigenze del mercato del lavoro; l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e dei loro discendenti che soggiornano legalmente per favorire la stabilità e la coesione dell'intera società; rafforzare la collaborazione con i Paesi terzi sia per il miglioramento dei loro sistemi di asilo e di controllo dei flussi, sia per l'attuazione dei programmi di reinsediamento; stabilire politiche per l'espulsione e il rimpatrio degli immigrati irregolari nei loro Paesi di origine; stabilire regole comuni per il rilascio dei visti. Alla luce di questo programma il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare al Consiglio, nel 2005, un piano d'azione che concretizzi gli obiettivi e le priorità del programma stesso e che consenta il pieno passaggio alla seconda fase di costruzione di un sistema di immigrazione e asilo. La Commissione, inoltre, è invitata a presentare al Consiglio un quadro di valutazione, ossia una relazione annuale sull'attuazione del programma dell'Aia e sul rispetto delle scadenze in esso contenute.

La Commissione, accogliendo l'invito del Consiglio europeo, nel maggio 2005 ha presentato un *Piano d'azione sull'attuazione del programma dell'Aia*<sup>4</sup> che contiene le principali priorità in merito alla libertà, sicurezza e giustizia stabilite dal Consiglio europeo, trasformandole in azioni concrete, articolate in un vero e proprio calendario per la sua attuazione ed implementazione. Il Piano identifica dieci aree prioritarie di azione: diritti fondamentali e cittadinanza, lotta contro il terrorismo, gestione della migrazione, gestione dei confini interni ed esterni e di una politica comune dei visti, politica comune di asilo, promozione dell'integrazione degli immigrati legali, protezione della privacy e sicurezza nello scambio di informazioni, lotta contro il

---

<sup>4</sup> Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea (2005/C 198/01), in *GUUE* C 198/1 del 12 agosto 2005.

crimine organizzato, potenziamento della giustizia, responsabilità condivisa e solidarietà tra gli Stati membri nella costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il piano contiene un elenco delle disposizioni legislative e non legislative che il Consiglio e la Commissione reputano necessarie per attuare gli orientamenti del programma dell'Aia nelle materie sopra indicate, disposizioni accompagnate dalla data entro cui se ne prevede l'adozione.

Il settore in cui la cooperazione europea non è riuscita ancora a raggiungere, in mancanza del necessario consenso all'unanimità, alcun risultato significativo è quello della gestione della migrazione economica. Nel 2005 la Commissione ha presentato la *Comunicazione relativa ad un Piano sull'immigrazione legale*<sup>5</sup> volta a rilanciare la realizzazione di un quadro normativo comune in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro. In particolare sono state individuate quattro sfere di azione per lo sviluppo della normativa: un'azione legislativa per disciplinare le condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi ai fini dell'occupazione; azioni e politiche volte a promuovere l'acquisizione di competenze e lo scambio di informazioni nel settore dell'immigrazione; politiche e finanziamenti finalizzati a sostenere e migliorare l'integrazione dei migranti economici e dei loro familiari nel mercato del lavoro e nella società di accoglienza; misure finalizzate a una gestione più efficiente dei flussi migratori internazionali che richiedono la cooperazione e il sostegno dei Paesi di origine.

Altro tema al centro dell'interesse comunitario in tema di immigrazione, è il rapporto e la cooperazione con i Paesi terzi di origine dei flussi migratori. Questa priorità è stata ribadita anche nelle Comunicazioni della Commissione, già analizzate, del 2005 e del 2006<sup>6</sup>. La Commissione ha anche esaminato le strategie da intraprendere in riferimento ad aree specifiche di origine dei flussi migratori, ad esempio la *Comunicazione del 2005 sulle priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione*<sup>7</sup> assegna priorità assoluta al continente africano. In particolare, vengono individuate tre categorie di azioni: «il consolidamento della cooperazione tra gli Stati membri e l'organizzazione

---

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione, Piano d'azione sull'immigrazione legale, COM(2005) 669 def. del 21.12.2005, in *Bullettin EU* 12-2005.

<sup>6</sup> Cfr. in particolare: COM (2005) 491 def., "Una strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia", in *Bullettin EU* 10-2005; COM (2005) 390 def., "Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti", in *Bullettin EU* 09-2005; COM (2006) 26 def. "Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo", in *Bullettin EU* 01-2006; COM (2006) 735 def, "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione", in *Bullettin EU* 11-2006.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court, COM(2005) 621 def. del 30.11.2005, in *Bullettin EU* 11-2005.

di azioni in materia di migrazione; le attività da svolgere insieme ai principali paesi d'origine africani e in particolare con i paesi di origine della regione sub-sahariana ; le attività da svolgere insieme ai paesi confinanti».

Dello stesso approccio è la recente *Comunicazione del 2007 relativa all'applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea*<sup>8</sup>. La Comunicazione interessa principalmente le aree orientali e sud orientali vicine all'Unione che, nella visione della Commissione, comprendono: «la Turchia; i Balcani occidentali (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia, incluso il Kosovo); i Paesi partner della politica europea di vicinato (ENP) in Europa orientale (Ucraina, Moldova e Belarus) e Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian e Georgia), e la Federazione Russa».

Tuttavia, l'applicazione dell'approccio globale alle aree orientali e sud orientali vicine all'Unione europea esige che si considerino anche Paesi di origine e di transito più lontani. La Comunicazione passa in rassegna i vari contesti per ogni gruppo di Paesi e le relazioni con essi dal punto di vista del fenomeno migratorio. Secondo la Commissione, «l'applicazione dell'approccio globale richiede un'ampia analisi dei movimenti legali e clandestini, dell'offerta e della domanda globale di manodopera, della migrazione a scopi occupazionali, della gestione della migrazione economica e della necessità di protezione internazionale. Vanno inoltre prese in esame le rotte e le tendenze migratorie e le loro potenziali evoluzioni». Infine, dato lo spostamento ad est dei confini comunitari in seguito all'allargamento, assume rilievo la promozione della cooperazione regionale con l'area del Baltico, soprattutto per quanto riguarda il controllo delle frontiere e la lotta contro l'immigrazione clandestina.

Una questione sempre al centro delle priorità comunitarie è il contrasto all'immigrazione illegale. Nella *Comunicazione del 2006 riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina*<sup>9</sup>, si indicano le nuove priorità politiche e «si propongono vari provvedimenti pratici, orientati all'azione».

L'approccio complessivo dell'UE per la lotta contro l'immigrazione clandestina deve conciliare l'esigenza di solidarietà all'interno dell'Unione, i diritti fondamentali, le aspettative dei Paesi terzi e anche la percezione da parte del pubblico negli Stati

---

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull' Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sud orientali vicine all'Unione europea, COM(2007) 247 def. del 16.5.2007, in *GUUE C* 191 del 17 agosto 2007.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi, COM(2006) 402 def. del 19.7.2006, in in *Bullettin EU* 7/8-2006.



membri. La Comunicazione ribadisce che, «in considerazione della gravità della sfida e della complessità del fenomeno, è necessario un approccio variegato, comprendente provvedimenti mirati in tutte le fasi del processo migratorio», dunque, le priorità politiche dovranno comprendere: una cooperazione globale con i Paesi terzi, una gestione integrata per frontiere esterne per renderle sicure, la lotta contro la tratta degli esseri umani, uno studio sulle ripercussioni negli altri Stati delle regolarizzazioni degli stranieri irregolari adottate in alcuni Stati membri, azioni efficaci contro l'occupazione irregolare, una politica in materia di rimpatrio più efficace, migliorare lo scambio d'informazioni mediante gli attuali strumenti, infine, valutare i provvedimenti per la responsabilità dei vettori. «Sullo sfondo dell'approccio a più strati sin qui descritto, la Comunità deve favorire un approccio congiunto, basato sulla fiducia reciproca e sulla condivisione delle perizie e delle conoscenze, nell'intento di approfondire la cooperazione e di elaborare politiche comuni».

Sempre in tema di immigrazione illegale, la *Comunicazione del 2006 relativa al rafforzamento della gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione europea*<sup>10</sup>, affronta la questione specifica della pressione dell'immigrazione clandestina verso gli Stati meridionali dell'Unione. Secondo la Commissione, «è chiara la necessità di rafforzare la gestione delle frontiere esterne marittime meridionali per migliorare la capacità della Comunità e dei suoi Stati membri di affrontare situazioni critiche, come l'afflusso massiccio di immigranti illegali». La Comunicazione considera di fondamentale importanza, per una gestione adeguata delle situazioni critiche alle frontiere esterne, una cooperazione con i Paesi terzi, in particolare per quanto riguarda l'identificazione delle persone e il rimpatrio degli immigranti illegali, ma anche la collaborazione operativa e il tentativo di prevenire l'immigrazione illegale. Inoltre, l'Agenzia "Frontex" dovrebbe, in base alle sue analisi dei rischi, fornire assistenza tecnica per identificare i Paesi terzi con i quali è più opportuno cooperare per la gestione delle frontiere esterne marittime meridionali, e svolgere negoziati a livello tecnico con tali Paesi per la conclusione di accordi.

Alla lotta contro la tratta degli esseri umani è dedicata la *Comunicazione del 2005 relativa un approccio integrato e proposte per un piano d'azione*<sup>11</sup>. La Comunicazione si pone come obiettivo, potenziare ulteriormente l'impegno dell'Unione europea e degli

---

<sup>10</sup>, Comunicazione della Commissione al Consiglio "Rafforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione europea", COM(2006) 733 def. del 30.11.2006, in in *Bullettin EU* 11-2006.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Lotta contro la tratta degli esseri umani – un approccio integrato e proposte per un piano d'azione, COM(2005) 514 def. del 18.10.2005, in *Bullettin EU* 10-2005.

Stati membri per la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani, realizzata ai fini dello sfruttamento sessuale o dello sfruttamento di manodopera. La Comunicazione si basa sulla consapevolezza che, per combattere efficacemente la tratta degli esseri umani, sia necessario un approccio integrato, che si fondi sul rispetto dei diritti umani e tenga conto della natura mondiale del fenomeno. «Tale approccio richiede una risposta politica coordinata, segnatamente nel settore della libertà, sicurezza e giustizia, delle relazioni esterne, della cooperazione allo sviluppo, dell'occupazione, della parità tra uomo e donna e della non discriminazione. La comunicazione, inoltre, si propone di consolidare il dialogo tra settore pubblico e privato in materia».

Al fine di monitorare l'adozione delle misure previste dal Programma dell'Aia, la Commissione ha presentato la *Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2006*<sup>12</sup>. La relazione passa in rassegna tutte le misure programmate per il 2006 e quelle non realizzate nel 2005 e indica alcune misure correlate ma non contemplate in quanto tali dal piano d'azione, esamina, inoltre, sia l'adozione delle politiche a livello comunitario che la loro attuazione a livello nazionale. Secondo la Commissione, nel 2006, «il bilancio globale è contrastato. Nonostante un tasso di realizzazione delle azioni valutate del 53%, i progressi non sono costanti in tutti i settori. La relazione del 2006 attesta un tasso di realizzazione inferiore rispetto al 2005, con un aumento del 27% delle azioni che hanno subito ritardi». Differenze rilevanti si riscontrano tra i diversi punti del Programma dell'Aia. Per quanto riguarda i settori relativi alla politica in materia di asilo, migrazione e frontiere, secondo la Commissione i progressi in questo settore sono stati costanti. Vengono, poi, esaminati nel dettaglio i singoli temi legati all'immigrazione: nella sezione relativa al rispetto e protezione dei diritti fondamentali «i risultati sono globalmente soddisfacenti»; per quanto riguarda il regime europeo comune di asilo «il bilancio è meno soddisfacente»; sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi «sono state realizzate quasi tutte le azioni previste per il 2006 in questo settore»; nella lotta contro l'immigrazione clandestina «sono stati conseguiti risultati significativi»; nella gestione delle frontiere, compresi i dati biometrici, i sistemi d'informazione e politica dei visti «si sono registrati sviluppi sostanziali». Nelle conclusioni di questo monitoraggio del programma dell'Aia si rivelano notevoli disparità tra il livello dell'adozione comunitario e il livello dell'attuazione nazionale dei

---

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2006", COM(2007) 373 def. del 3.7.2007, in *GUUE* C 191 del 17 agosto 2007.

singoli strumenti, l'adozione istituzionale è stata generalmente positiva nelle materie del titolo IV del Trattato CE, l'attuazione nazionale risulta, invece, carente.

Dal punto di vista procedurale, questa seconda fase di sviluppo di una politica comune in materia di asilo, migrazione e frontiere è iniziata il 1° maggio 2004, data in cui sono entrate automaticamente in vigore alcune delle previsioni contenute nell'art. 67 TCE, consentendo così l'adozione a maggioranza qualificata delle relative decisioni. Infine, con la *Decisione del Consiglio 2004/927 che assoggetta taluni settori contemplati dal Titolo IV alla procedura di codecisione*<sup>13</sup>, è ora applicabile la procedura di codecisione a tutte le misure previste dal Titolo IV TCE volte al rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ad eccezione della migrazione legale.

Analizzando il ruolo delle istituzioni comunitarie nello sviluppo del settore dell'immigrazione, bisogna riconoscere l'importanza dell'impulso della Commissione europea che, dal 1999 ad oggi, ha elaborato numerosi documenti in attuazione del Titolo IV TCE. Tuttavia, molte di queste proposte sono state bloccate nella fase di approvazione in sede di Consiglio. Le cause vanno ricercate sia nelle procedure di approvazione degli atti, sia nel difficile raggiungimento di un accordo politico da parte dei singoli governi. Molte proposte presentate dalla Commissione si sono, poi, dimostrate molto distanti dalla posizione del Consiglio, al punto da dover essere ripresentate con soluzioni di compromesso che hanno definito solo un livello minimo di riavvicinamento delle legislazioni, rimandando al futuro ulteriori armonizzazioni. Dunque, «è auspicabile che, oltre a una maggiore disponibilità da parte dei governi a pervenire ad un accordo condiviso sulle proposte da approvare, vi sia anche un maggior coordinamento tra le istituzioni e una maggiore linearità delle procedure seguite nella presentazione e nella trattazione dei documenti e proposte presentate»<sup>14</sup>. Un punto interrogativo, sui tempi e i modi, resta riguardo la prospettiva dell' "unionizzazione" della materia che verosimilmente implicherà un impatto positivo sul contenuto delle iniziative comunitarie e potrebbe rendere più facile l'approvazione delle misure legislative, agevolando accordi in cui il compromesso tra le diversità delle posizioni nazionali non schiacci lo *standard* comunitario, come è invece troppo spesso accaduto in questi anni. Anche perché attualmente, «appare evidente come le politiche in materia

---

<sup>13</sup> 2004/927/CE: Decisione del Consiglio, del 22 dicembre 2004, che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all'articolo 251 di detto trattato, in *GUCE* L 396 del 31.12.2004.

<sup>14</sup> NASCIMBENE B., FAVILLI C. (2003), pag. 89.

di immigrazione siano ancora fortemente ispirate ad una visione meramente funzionalistica del fenomeno e al suo tipico gradualismo»<sup>15</sup>.

Gli anni trascorsi dal primo avvio di una politica comunitaria in materia di immigrazione hanno visto confrontarsi Stati e Comunità europea, interessi nazionali e interessi comunitari e la ricerca di un equilibrio non è stata facile. Con l'adesione dei dieci nuovi Stati membri nel 2004 e di Romania e Bulgaria nel 2007 è cambiato anche il contesto generale di tale politica, comprese le frontiere e i confini comunitari. Un ulteriore punto interrogativo è costituito dalle scelte politiche dei nuovi Stati membri e dalle posizioni che assumeranno nel dibattito in corso. Questo nuovo contesto deve essere oggetto di una attenta valutazione e riguarda anche i rapporti dell'Unione con i Paesi terzi. Gli anni che restano alla fine del Programma dell'Aia saranno decisivi per capire i futuri orientamenti della politica comunitaria. Si spera che la maggioranza qualificata per le delibere del Consiglio e il ruolo più incisivo del Parlamento europeo siano sufficienti per una migliore gestione del fenomeno migratorio.

Prevedere quale futuro attenda i cittadini dei Paesi terzi immigrati nell'Unione non è compito facile. Ciò che appare utile è stabilire, in ambito comunitario, politiche organiche e coerenti, capaci di combinare realismo e solidarietà per rispondere alle sfide poste all'Unione nel suo complesso dalle pressioni migratorie e dall'integrazione degli immigrati regolari.

---

<sup>15</sup> CARUSO (2000).

## CONCLUSIONI

Il graduale e faticoso sviluppo di un approccio comune europeo rappresenta una delle principali novità degli ultimi decenni nel settore delle politiche migratorie.

La progressiva intensificazione della cooperazione europea in questo campo è, in parte, il riflesso di una tendenza globale alla crescita di importanza del livello sovranazionale di governo dei movimenti migratori. Ma, nel caso europeo, tale tendenza si è manifestata con un'intensità e una profondità che non hanno uguali in altri continenti.

La logica specifica del processo di integrazione europea, infatti, ha determinato il passaggio da forme di cooperazione sempre più sistematiche tra gli Stati membri ad una vera e propria politica comune, elaborata e gestita dalle istituzioni comuni.

La progressiva "europeizzazione" sta modificando profondamente il quadro degli attori e dei metodi di elaborazione delle politiche migratorie. Tale trasformazione strutturale si intreccia con un'evoluzione altrettanto profonda sul piano dei presupposti culturali e degli obiettivi strategici delle stesse politiche.

Nel corso degli anni Novanta, infatti, un approccio unilaterale, settoriale e prevalentemente difensivo alla gestione dei fenomeni migratori ha ceduto progressivamente il passo a una visione più articolata, che combina obiettivi di controllo a finalità di prevenzione dei flussi che mira ad un coinvolgimento sempre maggiore dei Paesi di origine e di transito e che inizia a prendere in considerazione le connessioni tra movimenti migratori e processi di integrazione.

La politica comunitaria dell'immigrazione è stata sin dall'origine pervasa da una dialettica costante tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, tra perseguimento dell'interesse comune europeo e salvaguardia delle priorità e delle specificità nazionali ancorate alle diverse tradizioni storiche d'Europa. Oggi l'allargamento ad Est dell'Unione europea, aumenta la complessità di un panorama già molto differenziato e in evoluzione, caratterizzato da una vivace e inevitabile dialettica tra gli Stati membri, circa le prospettive della politica comunitaria dell'immigrazione.

L'immigrazione è un fenomeno ormai strutturale e tra i più rilevanti della nostra epoca. La realtà europea è ormai orientata decisamente verso il modello di una società multietnica. L'integrazione degli immigrati è un obiettivo che non può essere rinviato. Va invece perseguito da subito nel segno dell'equilibrio e della sicurezza generale.

L'integrazione è un fenomeno complesso e dinamico che coinvolge un vasto insieme di

soggetti e richiede un articolato ambito di risposte ed interventi da parte della politica a tutti i livelli. Accettare nuove culture non significa perdere la propria identità, un atteggiamento aperto alla costruzione di un avvenire comune è l'unico modo per prepararsi a vivere in quella società multiculturale che l'immigrazione sta creando in Europa. L'ordinamento comunitario deve essere capace di riconoscere il valore della diversità e, allo stesso tempo, di tenere conto delle esigenze della società di accoglienza, ponderando tutti gli interessi in gioco. La piena attuazione di una politica comune in tema di immigrazione avrà certamente il risultato di arricchire l'Europa, dal punto di vista sia economico che socio-culturale.

Per questo occorre puntare, senza esitazioni, ad una vera integrazione sociale degli stranieri in Europa, nel rispetto di specifici diritti e doveri. Sui diritti riconosciuti agli immigrati da parte dell'Unione europea, si può osservare l'assenza di qualsiasi riferimento ad eventuali diritti politici da esercitarsi sia a livello comunitario, sia nello Stato di accoglienza. L'esercizio di tali diritti sarebbe certamente una conquista fondamentale, in quanto contribuirebbe a favorire ulteriormente l'integrazione dello straniero nello Stato ospitante.

Negli anni più recenti, alla trasformazione del quadro istituzionale di elaborazione delle politiche migratorie in Europa, si è venuta sovrapponendo una profonda, sebbene ancora contrastata, evoluzione dei presupposti culturali e degli obiettivi strategici di tali politiche.

Si diffonde sempre di più la consapevolezza che una gestione unilaterale e puramente restrittiva dei flussi migratori, oltre ad essere scarsamente efficace nel medio e lungo periodo, sia anche poco conforme agli interessi reali delle società europee. In questo quadro, nell'ambito dell'Unione Europea si è sviluppato gradualmente un "approccio globale" al governo dei processi migratori, imperniato su diversi elementi cardine: la necessità di affiancare all'azione di controllo dei movimenti migratori in corso, un'azione preventiva nei confronti dei flussi futuri e un'azione mirante a eliminare o quantomeno attenuare le cause profonde dell'emigrazione; l'esigenza di intensificare la cooperazione in materia migratoria con i Paesi di origine; la tendenza, inevitabilmente connessa ai due elementi appena illustrati, a coordinare sempre più strettamente la politica migratoria con altre politiche settoriali che vanno dalla cooperazione allo sviluppo alla politica commerciale, dalla politica ambientale a quella di sicurezza, dalla promozione dei diritti umani alla prevenzione dei conflitti. In tale quadro, una

considerazione nuova e più articolata dei fenomeni migratori si riflette anche sulla politica estera e, più in generale, sulle grandi strategie esterne dell'Unione. Dunque, l'immigrazione costituisce, per l'Unione europea, una sfida importante e difficile, sotto diversi profili, che richiamano altrettante questioni: l'identità, l'occupazione, l'ordine pubblico, i diritti di cittadinanza nazionale e quella europea, le regole di accoglienza e i modelli di integrazione nei confronti degli immigrati. È, quindi, difficile trattare questo fenomeno senza misurarsi con la sfera degli atteggiamenti sociali che emergono nei diversi Paesi, con le paure e le chiusure, con le disponibilità e le preclusioni che il fenomeno genera nelle comunità locali e fra le persone. Ovunque in Europa, soprattutto negli ultimi anni, i flussi migratori sollevano preoccupazioni crescenti sul piano dell'identità, dell'occupazione, dell'ordine pubblico, al punto da essere diventati fonte di malessere sociale e, per questo, motivo di aggregazione e di mobilitazione politica.

I diversi Paesi tendono a gestire e a regolare in modo autonomo e specifico questi problemi, anche se molte ragioni spingono in direzione diversa, verso l'integrazione e l'internazionalizzazione del problema. L'apertura delle frontiere tra i Paesi dell'Unione europea, i flussi migratori che premono da differenti direzioni, la crescente globalizzazione delle economie e dei mercati, hanno, infatti, accentuato le interdipendenze tra i Paesi. Risolvere la questione dell'immigrazione a livello di singoli Stati appare, quindi, sempre più improbabile.

Bisogna, però, sottolineare come l'attuale situazione di crescente insicurezza interna che domina le nostre società occidentali, rischia di alterare la portata riformatrice del concetto comunitario di "spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Infatti, l'insicurezza economica e la crescente tensione internazionale a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre negli Stati Uniti, hanno indotto molti governi nazionali a porre maggiore attenzione ai temi della sicurezza interna dei propri cittadini, a scapito di una politica più aperta nei confronti del fenomeno migratorio in generale, tenendo anche conto che i flussi migratori possono generare tensioni da parte di chi teme che sia messa a repentaglio l'identità religiosa, etnica e culturale dei propri Paesi. Sarà proprio la capacità di amalgamare popoli e culture diverse a rappresentare la grande sfida per il futuro ed il progetto alla base della Unione europea.

La complessità del fenomeno migratorio si confronta anche con le caratteristiche del sistema comunitario, costruito attraverso la cooperazione tra gli Stati membri in un contesto internazionale, caratterizzato dal fenomeno della globalizzazione,

dall'emergere di dinamiche sociali transnazionali e dal moltiplicarsi di nuove sfide alla concezione tradizionale dello Stato nazione. L'Unione europea ha iniziato ad esercitare nel campo dell'immigrazione prerogative di tipo statali, prive tuttavia di una piena legittimazione democratica. Perciò, occorrerà legittimare le politiche comunitarie sull'immigrazione, istituzionalizzandole e rendendole più democratiche, se si vuole ottenere il necessario consenso, soprattutto da parte dell'opinione pubblica.

Un tentativo può essere rappresentato dall'adozione di una chiara normativa comunitaria che disciplini, in modo unitario e in tutti gli Stati membri, gli aspetti essenziali dell'ingresso, del soggiorno, dei principali diritti e doveri degli immigrati e dell'espulsione dei clandestini. E' necessaria, poi, una gestione unitaria delle frontiere; una regolamentazione che faciliti un'integrazione che favorisca il confronto e lo scambio tra culture, utilizzando le diversità per un arricchimento reciproco delle culture in società sempre più multiculturali; un sistema di evoluzione economica e sociale dei Paesi terzi, volto ad arginare il fenomeno dell'immigrazione, agendo sulle cause principali che lo generano, con priorità ad una integrazione economica dei Paesi di origine degli immigrati nel mercato internazionale, la via principale per stimolare la crescita dei Paesi in via di sviluppo, nonché la diminuzione dei flussi migratori. Per raggiungere questi obiettivi è necessario che le istituzioni comunitarie ottengano il consenso dagli Stati membri e dall'opinione pubblica europea, in modo da poter affrontare con un valido sostegno politico e finanziario questi obiettivi. E' anche auspicabile che si rafforzi l'armonizzazione già in atto delle azioni di governo con quelle in corso di elaborazione presso l'Unione europea e negli Stati membri. E' indispensabile un sistema più completo e coerente di norme comunitarie uniformi in questo settore e pertanto, uno spazio minore per la legislazione interna degli Stati membri; infine, il giusto e necessario rilievo alla tutela dei diritti umani dei migrati, sia negli Stati membri, ma anche nei Paesi di origine.

L'immigrazione deve essere trattata come un fenomeno strutturale di lunga durata, per governare il quale non sono sufficienti misure di breve e medio periodo, ma è invece necessaria una strategia complessiva di lungo periodo, orientata alla progressiva attenuazione dei "*push factors*" nei principali Paesi emissari di flussi migratori ed all'ottimizzazione dell'utilità socio-economica dei movimenti migratori residui, sia per gli Stati d'origine che per quelli di destinazione. Ma è evidente che un approccio di tale ampiezza ed impegno trascende le capacità finanziarie ed operative di ogni singolo Stato membro, solo l'Unione europea in quanto tale appare all'altezza della sfida.



Dunque, in una prospettiva di lungo periodo e in un contesto europeo, la politica migratoria sembra, avviata a perdere progressivamente la sua autonomia e specificità, per diventare una componente di più ampie strategie regionali di sviluppo e stabilizzazione.

Si tratta di un processo di estrema complessità e vastità, il cui esito è profondamente condizionato dagli sviluppi politici interni dell'Unione europea, oggi assai difficili da prevedere. Ma, proprio dall'esito di tale processo dipende il futuro delle migrazioni in Europa e, forse, quello dell'Europa stessa.

## BIBLIOGRAFIA

### ASPETTI GENERALI

BASCHERINI G., *Europa, cittadinanza, immigrazione*. In Dir. pubbl., 2000, (pag.767 e ss.).

BERTINI S., *La politica europea in materia di immigrazione, asilo e libera circolazione delle persone: i rapporti con i Paesi terzi*. In BONVINCI, TOSATO, *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli editore - Torino 2003 (pag. 183 e ss.).

CALAFIORE G. e VALTIMORA A., *Immigrati. Ingresso, soggiorno, allontanamento, lavoro, famiglia, sanità, cittadinanza*. Finanze e Lavoro, 2005 – Cap.14 *L'immigrazione nel contesto dell'Unione Europea* (pag.191 e ss.).

CARUSO, *Le politiche di immigrazione in Italia e in Europa: più stato e meno mercato?*, in DML on-line, Dossier n.5 – Dottrina, 2000.  
<http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap10/caruso.pdf> .

CELLAMARE G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea*, Giappichelli Torino, 2006

D'ANGELO A., *L'immigrazione nell'Unione Europea a 25*. In *Immigrazione Dossier statistico 2006 16° Rapporto*, Caritas-Migrantes, Centro studi e ricerche IDOS - Roma, 2006 (pag.49 e ss.).

GAROFALO L.; *Sulla competenza a titolo pregiudiziale della Corte di giustizia secondo l'art.68 del Trattato CE*. In *Diritto unione europea*, N.4, Giuffrè editore – Varese, 2000 (pag. 805 e ss.).

GIRARDI U., *Programmazione dei flussi in entrata, mercato del lavoro e imprenditori immigrati*. In *Affari sociali internazionali* n.3, 2004, (pag. 169 e ss.).

HANS-JONG TRENZ, *Governing beyond public legitimation? Some reflections on the role of the public sphere in the intergovernmental framework of european immigration and asylum policies*. In MELOSSI D., *Migrazioni, interazioni e conflitti nella costruzione di una democrazia europea*, a cura di., Giuffrè, Milano, 2003 (pag. 751 e ss.).

LANG A., *Le procedure per l'allargamento dell'unione europea*. In *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004 (pag.1151 e ss.).

LICATA D., *I flussi d'ingresso di nuovi immigrati: i visti mae per il 2002*. In *Affari sociali internazionali* n.4, 2004 (pag.109 e ss.).

MAMMARELLA G. e CACACE P., *Sicurezza, Terrorismo e Immigrazione* .In *Europa unita. Storia, Istituzioni e Prospettiva*, G.D'Anna Messina – Firenze, 2003 (pag.194 e ss.).

MANCA L., *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003.

NASCIMBENE, *Diritto degli stranieri*. CECAM – Padova, 2004.

NASCIMBENE, *Flussi migratori tra sovranità statale e cooperazione internazionale*. In LEANZA U., *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli 2005 (pag. 71 e ss.).

### **LA COMPETENZA COMUNITARIA IN TEMA DI IMMIGRAZIONE**

CALAFIORE G. e VALTIMORA A., *Immigrati. Ingresso, soggiorno, allontanamento, lavoro, famiglia, sanità, cittadinanza*; Finanza e Lavoro, 2005 - *L'immigrazione nel contesto dell'Unione Europea* (pag. 191 e ss.).

DELGADO L., *La politica dell'immigrazione*. In FABBRINI S. e MORATA F., *L'Unione europea : le politiche pubbliche* - Roma GLF editori Laterza, 2002 (pag. 249 e ss.).

FAVILLI C., *La comunicazione della commissione al consiglio e al parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione: prime riflessioni*. In *Dir.*, *immigrazione e cittadinanza*, 2001, fasc. 1, (pag. 54 e ss.).

FAVILLI C. e NASCIMBENE B., *Orientamenti comunitari*. In *Dodicesimo rapporto sulle migrazioni 2006*, Fondazione ISMU, Franco Angeli – Milano 2007 (p. 77 e ss.).

FAVILLI C. e NASCIMBENE B., *Gli orientamenti comunitari*. In *Undicesimo rapporto sulle migrazioni 2005*, Fondazione ISMU, Franco Angeli – Milano 2006 (p. 97 e ss.).

FAVILLI C. e NASCIMBENE B., *Orientamenti comunitari*. In *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004*, Fondazione ISMU, Franco Angeli – Milano 2005 (p. 73 e ss.).

FAVILLI C. e NASCIMBENE B., *Gli orientamenti comunitari*. In *Nono rapporto sulle migrazioni 2003*, Fondazione ISMU, Franco Angeli – Milano 2004 (p. 81 e ss.).

FAVILLI C. e NASCIMBENE B., *Gli orientamenti comunitari*. In *Ottavo rapporto sulle migrazioni 2002*, Fondazione ISMU, Franco Angeli – Milano 2003 (p. 67 e ss.).

FAVILLI C. e NASCIMBENE B., *La gestione dell'immigrazione a livello comunitario*. In COLOMBO A. e RONZITTI N., *L'Italia e la politica internazionale*, il Mulino – Bologna, 2006 (pag. 149 e ss.).

GIUBBONI S., *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea. Dal trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*. In *Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 160, Franco Angeli – Milano, 2005, (pag. 205 e ss.).

IANNACONE F., *Il settore dell'immigrazione nell'Unione europea: evoluzione della sua portata e dei procedimenti decisionali*. In *www.immigrazione.it* – n. 12, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 15 novembre 2005.

LANG A., *La politica comunitaria in materia di immigrazione*. In M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, 2° edizione Giuffrè Milano, 2006 (pag.249 e ss.).

LANG A., *La politica comunitaria in materia di immigrazione*. In *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003 (pag.698 e ss.).

LICASTRO G. , *Dalla cooperazione intergovernativa al trattato costituzionale. L'evoluzione della politica comunitaria in materia di immigrazione*. In *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. 1, 2006, (pag. 167 e ss.).

MELOTTI U., *La comunitarizzazione delle politiche d'immigrazione a dieci anni da Maastricht*. In *Affari sociali internazionali*, n.2, 2003.

NASCIMBENE B., MAFROLLA, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*. In *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, fasc. 1, (pag. 13 e ss.).

NASCIMBENE B., *Relazioni esterne ed accordi di riammissione*. In L. DANIELE , *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Giuffrè Editore - Milano 2001 (pag.297 e ss.).

RYMKEVITCH O., *Europa e immigrazione: verso l'adozione di un metodo aperto di coordinamento a livello Ue*. In *Diritto relazioni industriali*, N.4, Giuffrè editore, 2001 (pag.457 e ss.).

ROMEO G., *L'immigrazione extra-ue fra politica e diritto nell'Unione europea*. In *La Comunità internazionale*, Editoriale Scientifica SRL, Fascicolo 4 - 2002 (pag. 635 e ss.).

VERRILLI A. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea. Istituzioni e politiche comuni - X Edizione - Edizioni Giuridiche Simone Napoli*, 2001, (pag.342 e ss.).

ZANROSSO E., *Strumenti derivati dall'appartenenza all'Unione europea*. In *Diritto dell'immigrazione*, Simone, 2006 (pag.28 e ss.).

### **GLI ACCORDI E L'AQUIS DI SCHENGEN**

APAP J., *Questioni pratiche e probabili conseguenze derivanti dall'ingresso nell'area Schengen*. In *Dir.*, immigrazione e cittadinanza, 2003, fasc. 3, (pag.53 e ss.).

CURTI GIALDINO C., *Schengen e il terzo pilastro: il controllo giurisdizionale secondo il trattato di Amsterdam*. In *Rivista di diritto europeo*, 1998 n.1 (pag.41 e ss.).

FIorenza A., *Gli accordi di Schengen. Libertà di circolazione e regolamentazione dell'ingresso degli stranieri*. In *Affari sociali internazionali* n.3 1998 (pag.85 e ss.).

LICASTRO G., *Lo sviluppo dell'acquis di Schengen in materia di attraversamento delle frontiere esterne: i documenti di transito agevolato*. In *www.immigrazione.it* – n.13, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 01 dicembre 2005.

NASCIMBENE B., *L'incorporazione degli accordi di Schengen nel quadro dell'unione europea e il futuro ruolo del comitato parlamentare di controllo*. In Riv. it. dir. pubbl. comunitario, 1999 (pag.731 e ss.).

NASCIMBENE B., *Schengen e processo di integrazione europea*. In www.immigrazione.it – n.14, Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali, 15 dicembre 2005.

PAVONE M., *Unione Europea e Sistema Informativo Schengen*. In www.immigrazione.it – n.18, Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali, 15 febbraio 2006.

### **LO SPAZIO DI LIBERTA', SICUREZZA E GIUSTIZIA**

CLEMENTI F., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia*. In BASSANINI F. e TIBERI G., *La Costituzione Europea. Un primo commento*, il Mulino Bologna, 2004 (pag. 103 e ss.).

DE ROSE C., *Unione europea: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e i controlli alle frontiere*, in Consiglio di Stato, parte seconda 2004 , (pag.1625 e ss.).

NASCIMBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*. In ROSSI L.S., *Il progetto di trattato costituzionale. Verso una nuova architettura dell'Unione Europea*, Giuffrè Milano, 2004 (pag.273 e ss.).

PANIZZA R., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. In COLUCCI M. e SICA S., *L'Unione Europea, Principi – Istituzioni – Politiche – Costituzione*. Zanichelli Bologna, 2005 (pag. 531 e ss.).

### **DIRITTI E INTEGRAZIONE DEI CITTADINI DEI PAESI TERZI**

BASILI M., *Sull'integrazione della popolazione immigrata – Il contesto comunitario*. In GOLINI A., *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*. Il Mulino, 2006 (pag.42 e ss.).

CAGGIANO G., *Riflessioni sull'evoluzione della politica comunitaria dell'immigrazione e l'applicabilità del metodo aperto di coordinamento*. In LEANZA U., *Le migrazioni internazionali. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Editoriale scientifica - Napoli 2005 (pag. 407 e ss.).

DE LUCAS J., *Migrazioni, diritti, cittadinanza nell'Unione europea - Sulle condizioni di legittimità della politica d'immigrazione*. In Dir., immigrazione e cittadinanza, 2004, fasc. 2, (pag.13 e ss.).

GUELFY P., *L'integrazione dei cittadini dei paesi terzi in Europa*. In Affari sociali internazionali, n.4, 2004, (pag.91 e ss.).

MELOSSI D., *Diritti di cittadinanza e democrazia europea, introduzione*. In *Migrazioni, interazioni e conflitti nella costruzione di una democrazia europea*, Giuffrè, Milano, 2003

MANCA L., *Brevi considerazioni sulla partecipazione degli stranieri alla vita politica*. In LEANZA U., *Le migrazioni internazionali. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Editoriale scientifica - Napoli 2005, (pag.489 e ss.).

PALLARO P., *Politiche nazionali dell'immigrazione, diritti dei cittadini extra-comunitari e competenze pregiudiziali della corte di giustizia: quali tutele offre il diritto comunitario?*. Riv. it. dir. pubbl. comunitario, 2000, (pag.329 e ss.).

PITTAU F., *Politica europea in materia di immigrazione, integrazione e sviluppo*. In Affari sociali internazionali, n.4 2005 (pag. 99 e ss.).

RICUCCI R., *I giovani di origine immigrata nel contesto europeo:cittadini, semi-cittadini, ospiti*. In Affari sociali internazionali n.3, 2005 (pag. 9 e ss.).

ROMEO G., *Permeabilità delle frontiere e necessità di integrazione. L'europa fra solidarietà, tolleranza e rigore*. In Affari sociali internazionali, n.4, 1998 (pag. 137 e ss.).

ZINCONE G. e ARDOVINO S., *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europea*. In *Le istituzioni del federalismo*, N.5 .Maggiore editore – Rimini, 2004 (pag. 741 e ss.).

### **ASILO E PROTEZIONE TEMPORANEA**

BONELLI P. e NERI L., *Il diritto d'Asilo*. In NASCIMBENE, *Diritto degli stranieri*. CECAM – Padova, 2004 (pag. 1224 e ss.).

BRUNELLI G., *Diritto di asilo* (pag.154) e *Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione* (pag.160); In BIFULCO R., M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti : commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* - Bologna - Il mulino, 2001.

DI FABIO R., *Le funzioni del gruppo asilo dell'unione europea*. In Affari sociali internazionale, n.2 2000 (pag.25 e ss.).

DUBOLINO D., *L'identificazione dello stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla convenzione di Dublino al nuovo regolamento*. In *Diritto unione europea*, n.4, 2004 (pag.811 e ss.).

LIPPARINI S., *Il diritto di asilo nel diritto comunitario.....* In *Dir.*, immigrazione e cittadinanza, 2001, fasc. 3, (pag.47 e ss.).

MANCA L., *Note sulla disciplina della protezione temporanea dei rifugiati nel quadro comunitario*. In Affari sociali internazionali, n.3 2001 (pag.83 e ss.).

MARCHISIO, *Rifugiati, profughi e altre esigenze di protezione nel diritto comunitario*. In LEANZA U., *Le migrazioni internazionali. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Editoriale scientifica - Napoli 2005 (pag.327 e ss.).

MORANDI N., *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*. In *Dir.*, immigrazione e cittadinanza, 2005, fasc. 1 (pag.51 e ss.).

ROSSANO R., *Il regolamento comunitario sulla determinazione dello stato membro competente ad esaminare la domanda di asilo*. In *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Fasc.2/2004, 2004 (pag. 371 e ss.).

SAULLE M.R., *L'immigrazione e l'asilo nell'Europa allargata*. In *Affari sociali internazionali*, n.1 2004 (pag.107 e ss.).

SONNINO S. e CARCIOTTO S., *Le principali risorse giuridiche che compongono il quadro della protezione internazionale dei rifugiati e dei richiedenti asilo*, in [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it) – n.13, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 01 dicembre 2005.

SONNINO S. e MASIELLO S., *Politiche europee sull'asilo e i rifugiati*. In [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it) – n.2, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 15 giugno 2005.

## **INGRESSO E SOGGIORNO E CIRCOLAZIONE**

ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone*. In STROZZI, *Diritto dell'unione europea*, Giappichelli 2006 (pag. 69 e ss.).

ANCISI A., *Normativa europea in materia di immigrazione dei lavoratori (libro verde dell'Ue - La posizione degli enti locali e regionali d'Europa)*. In *Nuova rassegna*, n.17 – 2005 (pag.1943 e ss.).

DEMURO G., *Libertà di circolazione e di soggiorno*. In BIFULCO R., M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti : commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea - Bologna - Il mulino*, 2001(pag.311 e ss.).

DI STASI A., *Verso uno "statuto" euro-nazionale del cosiddetto immigrato di lungo periodo*. In LEANZA U., *Le migrazioni internazionali. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Editoriale scientifica - Napoli 2005 (pag. 451 e ss.).

FUSIELO I., *Diritti e limiti alla libera circolazione dei titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo nell'Unione europea*. In [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it) n.43, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 1 marzo 2007.

GIBONI S. e ORLANDONI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea*. Il Mulino – Bologna, 2007 (pag. 182 e ss.).

IANNACONE F., *Frontiere esterne, diritti fondamentali e relazioni esterne al centro del Consiglio GAI del 19-20 aprile*. In [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it), n.47, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 1 maggio 2007.

LANG A., *Quali conseguenze sulla libera circolazione delle persone dopo l'allargamento dell'ue?*. In LEANZA U., *Le migrazioni internazionali. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Editoriale scientifica - Napoli 2005 (pag.463 e ss.).

LIAKOPOULOS D., *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari*. In [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it), n.46, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 15 aprile 2007.

PASQUETTI S., *L'azione dell'Unione europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi*. In LEANZA U., *Le migrazioni internazionali. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Editoriale scientifica - Napoli 2005 (pag.309 e ss.).

ZANGHI' C., *Ingresso, circolazione e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi*. In *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli editore-Torino, 2002. (pag.311 e ss.).

### **LOTTA ALL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE**

BALBONI M., *Compatibilità col diritto comunitario dell'espulsione e dell'accompagnamento coattivo alla frontiera, immediatamente esecutivi: alcuni spunti di riflessione* (Nota a T. Catania, 21 gennaio 2003). In *Dir., immigrazione e cittadinanza*, fasc. 2, 2003 (pag. 53 e ss.).

NASCIMBENE B., *Il «libro verde» della commissione su una politica comunitaria di rimpatrio degli stranieri irregolari: brevi rilievi*. In *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, Giuffrè editore – Milano, 2003, (pag. 445 e ss.).

PISILLO MAZZESCHI R., *Strumenti comunitari di prevenzione e di contrasto all'immigrazione clandestina*. In *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè editore – Milano, 2004, (pag. 723 e ss.).

SCARPA S., *La tutela dei diritti delle vittime di tratta degli esseri umani ed il sistema premiale previsto dalla direttiva comunitaria 2004/81/Ce*. In *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2005, fasc. 2, (pag.45 e ss.).

### **PROSPETTIVE E TENDENZE**

CAGGIANO G., *Le prospettive di sviluppo della competenza comunitaria in materia di immigrazione per motivi di lavoro*. In [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it) – n.26, *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali*, 15 giugno 2006.

NASCIMBENE, *Politica di immigrazione e costituzione europea*. In *Le istituzioni del federalismo*, N.5 .Maggioli editore – Rimini, 2004 (pag. 727 e ss.).

NASCIMBENE B., *Il progetto di costituzione europea e l'immigrazione*. In *Dir., immigrazione e cittadinanza*, fasc. 1, 2004, (pag.13 e ss.).



PASTORE F., *Verso una politica migratoria comune?*. In DLM on-line, Dossier n.5 – Dottrina, 1999.

<http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap3/rapporto-pastore.htm>

QUADRI S., *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*. In *Comunità internazionale*, Editoriale Scientifica, n.2, 2005, (pag.309 e ss.).

## **PRINCIPALI SITI INTERNET CONSULTATI**

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Portale dell'Unione europea

[www.ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm)

Commissione europea - Area of freedom, security and justice

[www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=86&LANG=11&cmsid=352](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=86&LANG=11&cmsid=352)

Consiglio dell'Unione europea - Giustizia e affari interni

<http://europa.eu/scadplus/leg/it/s17000.htm>

Sintesi della legislazione comunitaria - Libera circolazione delle persone, asilo e immigrazione

<http://eur-lex.europa.eu/it/repert/19.htm>

Euro-lex, Repertorio della legislazione comunitaria - Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

[www.cestim.org](http://www.cestim.org)

Centro Studi immigrazione

[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

Progetto Melting Pot Europa per la promozione dei diritti di cittadinanza

[www.immigrazioneoggi.it](http://www.immigrazioneoggi.it)

News quotidiane ed approfondimenti su immigrazione, asilo, cittadinanza e circolazione delle persone nell'Unione europea.

[www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

Centro studi indipendente di diritto internazionale dei diritti umani e dei conflitti armati

[www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it)

Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali

[www.statewatch.org/asylum/obserasylum.htm](http://www.statewatch.org/asylum/obserasylum.htm)

Statewatch Observatory, Monitoring the state and civil liberties in Europe - EU asylum and immigration policy

[www.ismu.org/](http://www.ismu.org/)

Fondazione ISMU, Iniziative e studi sulla multietnicità

LA POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE  
Di LUIGI BOTTE  
Dottore Magistrale in Relazioni Internazionali

Per contattare l'autore: [luigibotte@inwind.it](mailto:luigibotte@inwind.it)

Questo documento è tratto dalla Tesi di laurea di Luigi Botte

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna  
FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE  
Corso di Laurea Specialistica in Relazioni Internazionali  
Tesi di Laurea in Diritto delle Politiche Pubbliche Europee  
Relatore: Prof.ssa GIOVANNA ENDRICI  
Correlatore: Prof. LEONARDO ZANETTI  
Sessione II  
Anno Accademico 2006/2007

Ottobre 2007