



POLITICA D'IMMIGRAZIONE

Una politica migratoria europea lungimirante e globale, fondata sulla solidarietà, rappresenta un obiettivo fondamentale per l'Unione europea. La politica in materia di immigrazione punta a stabilire un approccio equilibrato per affrontare l'immigrazione sia regolare che irregolare.

BASE GIURIDICA

Articoli 79 e 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

COMPETENZE

Migrazione regolare: spetta all'UE la competenza di definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, anche per quanto concerne il ricongiungimento familiare. Gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

Integrazione: l'UE può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi che vi risiedono legalmente; tuttavia, il diritto dell'UE non prevede alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri.

Lotta all'immigrazione irregolare: l'UE è tenuta a prevenire e a ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali.

Accordi di riammissione: l'UE ha la competenza di stipulare accordi con paesi terzi ai fini della riammissione nel paese di origine o di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri.

OBIETTIVI

Definizione di un approccio equilibrato in materia d'immigrazione: l'UE mira a instaurare un approccio equilibrato per gestire la migrazione regolare e contrastare l'immigrazione irregolare. La corretta gestione dei flussi migratori comporta la garanzia di un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri, il rafforzamento delle misure per contrastare l'immigrazione irregolare, compresi i traffici e il contrabbando, e la promozione di una maggiore cooperazione



con i paesi terzi in tutti i settori. L'Unione mira a sviluppare un livello uniforme di diritti e doveri per gli immigrati regolari, paragonabile a quello dei cittadini dell'UE.

Principio di solidarietà: in base al trattato di Lisbona, le politiche in materia di immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (articolo 80 TFUE).

RISULTATI

A. Sviluppi istituzionali derivanti dal trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009 ([1.1.5](#)), ha introdotto il voto a maggioranza qualificata per quanto concerne l'immigrazione regolare nonché una nuova base giuridica per le misure di integrazione. Attualmente la procedura legislativa ordinaria si applica alle politiche di immigrazione irregolare e regolare, facendo sì che il Parlamento sia un colegislatore su un piano di parità con il Consiglio. Occorre notare, tuttavia, che nel caso di un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi le misure provvisorie sono adottate soltanto dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento (articolo 78, paragrafo 3, TFUE).

Il trattato di Lisbona precisa altresì che le competenze dell'Unione nel settore in questione sono condivise con gli Stati membri, segnatamente per quanto concerne il numero di migranti autorizzati a entrare in uno Stato membro allo scopo di cercarvi un lavoro (articolo 79, paragrafo 5, TFUE). Infine, la Corte di giustizia ha ora piena competenza in materia di immigrazione e di asilo.

B. Recenti sviluppi strategici

1. Approccio globale in materia di migrazione e mobilità

«L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità» (GAMM), adottato dalla Commissione nel 2011, stabilisce un quadro generale per quanto concerne i rapporti dell'UE con i paesi terzi in materia di migrazione. L'approccio è fondato su quattro pilastri: immigrazione regolare e mobilità, immigrazione irregolare e tratta degli esseri umani, protezione internazionale e politica in materia di asilo, nonché aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo. Nell'ambito di tale approccio i diritti fondamentali dei migranti rappresentano una questione trasversale.

2. Orientamenti strategici di giugno 2014

Il programma di Stoccolma relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, adottato nel dicembre 2009 per subentrare ai programmi pluriennali di Tampere (1999) e dell'Aia (2004), è giunto a termine nel mese di dicembre 2014 ([4.2.1](#)). A marzo 2014, la Commissione ha pubblicato una nuova comunicazione, intitolata «[Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla](#)», in cui espone la sua visione sull'agenda futura relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Conformemente all'articolo 68 TFUE, il Consiglio europeo ha definito nelle sue conclusioni del 26 e 27 giugno 2014 gli «[orientamenti strategici](#) della programmazione legislativa e operativa nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» per il periodo 2014-2020. Non si tratta più di un programma, bensì di orientamenti incentrati sul recepimento, l'attuazione e il consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure esistenti. In essi si sottolinea la necessità di mettere in atto un approccio olistico in materia di migrazione, utilizzando



nel miglior modo possibile la migrazione regolare, offrendo protezione a coloro che ne hanno bisogno, contrastando la migrazione irregolare e gestendo in modo efficace le frontiere.

3. Agenda europea sulla migrazione

Il 13 maggio 2015 la Commissione ha pubblicato l'[agenda europea sulla migrazione](#). L'agenda propone misure immediate per affrontare la situazione di crisi che regna nel Mediterraneo e delinea le iniziative da varare nei prossimi anni per gestire più efficacemente la migrazione in ogni suo aspetto.

Nel medio e lungo periodo la Commissione propone orientamenti in quattro settori d'intervento:

- ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare;
- gestione delle frontiere – salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne;
- sviluppare una politica comune rafforzata in materia di asilo; nonché
- attuare una nuova politica in materia di immigrazione regolare attraverso la modernizzazione e il riesame del sistema della «carta blu», fissando nuove priorità sul fronte delle politiche di integrazione e ottimizzando i vantaggi della politica migratoria per le persone e i paesi di origine interessati.

Nell'agenda viene altresì presentata l'idea di istituire un sistema di ricollocazione e reinsediamento a livello UE (cfr. la nota tematica sulla politica di asilo [4.2.2](#)), viene illustrato l'approccio basato sui «punti di crisi» (dove le agenzie pertinenti dell'UE lavorano sul campo con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo), ed è proposta una possibile operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Mediterraneo al fine di smantellare le reti di trafficanti e contrastare la tratta di esseri umani (operazione avviata poco dopo con il nome di [EUNAVFOR MED — operazione Sophia](#)).

Sulla base dell'agenda, il 6 aprile 2016 la Commissione ha pubblicato i suoi orientamenti in materia di migrazione regolare e asilo all'interno di una [comunicazione](#). Sono previsti quattro ambiti di azione principali per quanto concerne le politiche in materia di migrazione regolare: rivedere la direttiva sulla carta blu, attirare imprenditori innovativi nell'UE, dotarsi di un modello più coerente ed efficace di gestione dell'immigrazione regolare a livello dell'UE, in particolare tramite una valutazione del quadro esistente, e rafforzare la cooperazione con i principali paesi d'origine, al fine di garantire percorsi legali di accesso all'UE, migliorando nel contempo i rimpatri di coloro che non hanno diritto di rimanere.

Nel maggio 2018 la Commissione ha pubblicato una [relazione sullo stato di attuazione](#) dell'agenda europea sulla migrazione, in cui vengono esaminati i progressi compiuti e le lacune esistenti nell'attuazione dell'agenda.

C. Recenti sviluppi legislativi

Dal 2008 sono state adottate una serie di importanti direttive in materia d'immigrazione e molte altre sono state riviste. La Commissione sta attualmente svolgendo un [controllo di adeguatezza](#) (valutazione REFIT) per esaminare e valutare la legislazione esistente



dell'UE in materia di migrazione legale come descritto di seguito; la pubblicazione dei primi risultati è attesa per il 2018.

1. Migrazione regolare

A seguito delle difficoltà incontrate nel corso dell'adozione di una disposizione generale riguardante l'intero settore dell'immigrazione per motivi di lavoro nell'UE, il nuovo approccio consiste attualmente nell'adozione di una normativa settoriale, per categorie di migranti, al fine di stabilire una politica di immigrazione regolare a livello di UE.

La [direttiva 2009/50/CE](#) sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati ha introdotto la cosiddetta «carta blu dell'UE», una procedura accelerata per il rilascio di un permesso speciale di soggiorno e di lavoro in condizioni più allettanti per i lavoratori di paesi terzi, affinché possano assumere un impiego altamente qualificato negli Stati membri. La prima relazione concernente l'attuazione della citata direttiva è stata pubblicata a maggio 2014 e ha individuato numerose lacune. Nel giugno 2016, la Commissione ha proposto una revisione del sistema, compresi criteri di ammissione meno rigidi, una soglia di retribuzione e una durata del contratto di lavoro minime, migliori disposizioni per il ricongiungimento familiare, nonché l'eliminazione di schemi nazionali paralleli. I lavori relativi a tale revisione sono in corso al Parlamento (la [relazione](#) della commissione LIBE è stata adottata il 15 giugno 2017) e al Consiglio, sebbene recentemente i progressi in seno al Consiglio siano entrati in una fase di stallo, in particolare per quanto riguarda l'inclusione delle competenze e il riconoscimento dell'esperienza professionale equivalente ai titoli di studio.

La direttiva sul permesso unico ([2011/98/UE](#)) definisce una procedura comune e semplificata per i cittadini di paesi terzi che presentano domanda di permesso di soggiorno e di lavoro in uno Stato membro e stabilisce un insieme comune di diritti per gli immigrati regolari. La prima relazione sulla sua attuazione era prevista per dicembre 2016.

La [direttiva 2014/36/UE](#), adottata a febbraio 2014, disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali. I lavoratori stagionali possono soggiornare legalmente e temporaneamente nell'Unione per un periodo massimo compreso tra cinque e nove mesi (a seconda dello Stato membro) per esercitarvi un'attività soggetta al ritmo delle stagioni, conservando nel contempo la propria residenza principale in un paese terzo. La direttiva precisa inoltre i diritti di cui godono tali lavoratori migranti.

La [direttiva 2014/66/UE](#), adottata il 15 maggio 2014, stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari. Tale direttiva consentirà alle imprese e alle società multinazionali di semplificare il distacco temporaneo dei relativi manager, specialisti e tirocinanti nelle filiali e succursali ubicate nell'Unione europea.

La [direttiva \(UE\) 2016/801](#) relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari è stata adottata l'11 maggio 2016 e deve essere recepita entro il 23 maggio 2018. Essa sostituisce i precedenti



strumenti relativi agli studenti e ai ricercatori, ampliandone l'ambito di applicazione e semplificandone l'applicazione.

Infine, lo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo nell'Unione europea è ancora disciplinato dalla direttiva [2003/109/CE](#) del Consiglio, modificata nel 2011 per estendere l'ambito di applicazione ai rifugiati e ad altri beneficiari di protezione internazionale. L'attuale attività nell'ambito della [direttiva qualifiche \(4.2.2.\)](#) e della [direttiva carta blu](#) include la proposta di emendamenti nei confronti della direttiva sui residenti di lungo periodo.

2. Integrazione

La [direttiva 2003/86/CE](#) del Consiglio reca disposizioni concernenti il diritto al ricongiungimento familiare. La relazione sull'attuazione del 2008 ha concluso che tale direttiva non era applicata in modo corretto e completo negli Stati membri, pertanto la Commissione ha pubblicato, ad aprile 2014, una [comunicazione](#) che fornisce orientamenti agli Stati membri in merito alla sua applicazione. L'attuale valutazione REFIT della Commissione riguarda anche la direttiva sul ricongiungimento familiare.

La competenza dell'UE nel campo dell'integrazione è limitata. A luglio 2011, la Commissione ha adottato l'[agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi](#). Più recentemente, a giugno 2016, la Commissione ha presentato un [piano d'azione](#) che comprende un quadro strategico e iniziative concrete volte ad assistere gli Stati membri nell'integrazione di circa 20 milioni di cittadini di Stati terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'UE. Tra gli strumenti esistenti rientrano il Forum europeo sulla migrazione (precedentemente denominato Forum europeo sull'integrazione), il [sito web sull'integrazione](#), e la [rete europea sull'integrazione](#) (fino al 2016 denominata «rete dei punti nazionali di contatto per l'integrazione»).

3. Immigrazione irregolare

L'UE ha adottato alcuni atti normativi fondamentali per la lotta contro l'immigrazione irregolare:

- il cosiddetto «pacchetto sui favoreggiatori», che comprende la [direttiva 2002/90/CE](#) del Consiglio volta a stabilire una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e la [decisione quadro 2002/946/GAI](#) che stabilisce sanzioni penali per tale condotta. La questione della tratta è affrontata dalla [direttiva 2011/36/UE](#) concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Il pacchetto è completato dalla [direttiva 2004/81/CE](#) del Consiglio che prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle persone vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperino con le autorità competenti (sul traffico di essere umani, cfr. anche la nota tematica sulla cooperazione giudiziaria in materia penale [4.2.6](#)). Nel maggio 2015, la Commissione ha adottato il [piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti \(2015-2020\)](#) e, in linea con il piano d'azione, ha svolto una [valutazione REFIT](#) sull'applicazione del quadro giuridico esistente, preceduta da una [consultazione pubblica](#). La Commissione ha constatato che, in quel momento, non vi erano prove sufficienti a dimostrare l'effettivo e continuo perseguimento di individui od organizzazioni per l'assistenza umanitaria e ha concluso che il quadro giuridico dell'UE relativo alla lotta contro il traffico di migranti



rimaneva, nel contesto attuale, essenziale. Inoltre ha rilevato che la revisione del pacchetto sui favoreggiatori non apporterebbe alcun valore aggiunto rispetto alla sua effettiva e piena applicazione, mentre è emerso un accordo generale sul valore aggiunto che apporterebbe invece l'adozione di misure non legislative a sostegno delle autorità degli Stati membri, delle organizzazioni della società civile o di altri soggetti interessati, compresa la cooperazione con i paesi terzi. Nella [risoluzione](#) del 5 luglio 2018 il Parlamento ha invitato la Commissione a elaborare orientamenti per gli Stati membri onde evitare che l'assistenza umanitaria sia criminalizzata e nel settembre 2018 si è svolta un'[audizione](#) in materia.

- La «direttiva rimpatri ([2008/115/CE](#))» stabilisce le norme e le procedure comuni dell'UE applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La prima relazione sulla sua applicazione è stata adottata nel marzo 2014. Nel settembre 2015 la Commissione ha pubblicato un [piano d'azione dell'UE sul rimpatrio](#) cui ha fatto seguito, nell'ottobre dello stesso anno, l'adozione delle conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio. Nel marzo 2017, la Commissione ha integrato il piano d'azione con una [comunicazione](#) dal titolo «Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea — un piano d'azione rinnovato» e una [raccomandazione](#) intesa a rendere più efficaci i rimpatri. A settembre 2017 ha pubblicato una versione aggiornata del suo «[manuale sul rimpatrio](#)», che fornisce orientamenti relativi all'esercizio delle funzioni destinato alle autorità nazionali incaricate di espletare i compiti connessi al rimpatrio. Nel 2016, inoltre, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) 2016/1953](#) relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Nel settembre 2018 la Commissione ha proposto un [riesame mirato](#) della direttiva rimpatri, che comprende una nuova procedura di frontiera per i richiedenti asilo, procedure e norme più chiare per prevenire gli abusi, programmi di rimpatrio volontario efficienti da istituire negli Stati membri e norme più chiare in materia di trattenimento.
- La [direttiva 2009/52/CE](#), che specifica le sanzioni e i provvedimenti che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei confronti di datori di lavoro di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La prima relazione concernente l'attuazione della citata direttiva è stata presentata il 22 maggio 2014.

Al contempo, l'UE sta negoziando e concludendo [accordi di riammissione](#) con i paesi di origine e di transito al fine di rimpatriare i migranti irregolari e di cooperare nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani. I cosiddetti comitati misti per la riammissione ne controllano l'attuazione. Detti accordi sono collegati agli accordi di facilitazione del visto, il cui obiettivo è fornire gli incentivi necessari per i negoziati di riammissione nel paese terzo interessato senza generare un aumento della migrazione irregolare.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento si è impegnato attivamente, in qualità di colegislatore a pieno titolo, per l'adozione di una nuova normativa in materia di immigrazione regolare e irregolare.



Il Parlamento ha approvato numerose risoluzioni di iniziativa sul tema della migrazione, in particolare la [risoluzione del 12 aprile 2016](#) sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, che valuta le varie politiche interessate ed elabora una serie di raccomandazioni. La relazione della commissione LIBE, adottata dall'Aula, era accompagnata dai pareri di altre otto commissioni del Parlamento. La risoluzione racchiude la posizione del Parlamento su tutte le pertinenti politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo e funge da punto di riferimento in questo settore per l'istituzione.

Per saperne di più su quest'argomento:

- [L'immigrazione in Europa](#)
- [Crisi dei migranti in Europa](#)
- [Politica di asilo dell'UE](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

