POLITICA DI IMMIGRAZIONE

La presente nota tematica illustra la politica di immigrazione dell'UE e il suo obiettivo di stabilire un approccio lungimirante, globale ed equilibrato, basato sulla solidarietà, per la gestione dell'immigrazione regolare e irregolare. Essa presenta le priorità della politica e gli sviluppi strategici e legislativi più importanti in materia di migrazione e asilo, immigrazione e integrazione e conclude descrivendo il ruolo del Parlamento europeo nell'elaborazione della legislazione in tale ambito.

BASE GIURIDICA

— Gli articoli 79 e 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) definiscono la politica comune dell'UE in materia di immigrazione. L'articolo 80 TFUE stabilisce che le politiche di immigrazione devono essere governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri (paesi dell'UE), anche sul piano finanziario.

COMPETENZE DELL'UE NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE

La competenza si riferisce al potere conferito all'UE dai trattati di agire in settori di intervento specifici.

Immigrazione regolare: spetta all'UE la competenza di definire le condizioni alle quali un cittadino di un paese terzo è autorizzato a entrare e soggiornare legalmente in uno degli Stati membri, anche ai fini del 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 l'autorità 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.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha piena competenza in materia di immigrazione e di asilo.

OBIETTIVI DELLA POLITICA DI IMMIGRAZIONE DELL'UE

L'UE mira a instaurare un approccio equilibrato per gestire la migrazione regolare e contrastare l'immigrazione irregolare. Gestire correttamente i flussi migratori significa:

— garantire un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri;

— rafforzare le misure per contrastare l'immigrazione irregolare, compresi il traffico e la tratta di esseri umani;

— promuovere una maggiore cooperazione con i paesi terzi in tutti i settori.

L'UE mira a sviluppare un livello uniforme di diritti e doveri per gli immigrati regolari, paragonabile a quello dei cittadini dell'UE.

SVILUPPI POLITICI

A. Strategie e priorità della politica di immigrazione dell'UE

Il 19 dicembre 2024 il Consiglio europeo ha approvato gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2024–2029, che sostituiscono gli orientamenti strategici per il periodo 2014–2020. I nuovi orientamenti sottolineano l'importanza di utilizzare la politica dell'UE in materia di visti in maniera strategica, di prevenire l'utilizzo abusivo del regime dei visti dell'UE, di costruire nuovi partenariati con i paesi di origine e di transito, di lottare contro la criminalità organizzata e di riflettere su tutti gli aspetti del diritto penale e civile dell'UE.

Nel gennaio 2026 la Commissione ha adottato la prima strategia dell'UE in materia di visti per affrontare la politica dei visti in maniera più strategica. Essa mira a rafforzare i controlli di sicurezza, ad agevolare l'accesso delle persone che contribuiscono all'economia e alla società dell'UE e a rendere la politica dei visti più intelligente grazie all'innovazione.

1. Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Nel settembre 2020 la Commissione ha pubblicato la sua proposta relativa a un patto sulla migrazione e l'asilo. Dopo diversi anni di negoziati, il nuovo patto è stato adottato nel maggio 2024. Si tratta di una delle riforme più importanti della politica migratoria dell'UE. Esso mira a **integrare la procedura di asilo nella gestione della migrazione**, collegandola allo screening preliminare e al rimpatrio, includendo nel contempo la gestione delle frontiere esterne, una maggiore lungimiranza, la preparazione e la risposta alle crisi abbinate a un meccanismo di solidarietà e le relazioni esterne con i principali paesi terzi di origine e di transito (si veda 4.2.2).

Gli atti giuridici adottati dal Parlamento e dal Consiglio nel 2024 nel quadro del patto sono:

— il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione;

— il regolamento sulla procedura di asilo e il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera;

— il regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore;

— un regolamento relativo all'istituzione di Eurodac, la banca dati biometrica dell'UE per la gestione dell'asilo e della migrazione;

— il nuovo regolamento sugli accertamenti;

— il regolamento qualifiche, che sostituisce la direttiva qualifiche del 2011;

— la direttiva riveduta sulle condizioni di accoglienza;

— il regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria.

Per garantire l'efficienza, il nuovo patto introduce norme armonizzate in materia di asilo, regole chiare per il trattamento delle domande e garanzie contro gli abusi. Il nuovo quadro di solidarietà consente agli Stati membri di sostenersi a vicenda. Ogni anno gli Stati membri si impegnano a rispettare un ciclo di solidarietà, attraverso il quale istituiscono una riserva di contributi (ricollocazioni, contributi finanziari o assistenza operativa) per sostenere gli Stati membri che si trovano ad affrontare una particolare pressione migratoria. Tale riserva di solidarietà deve essere istituita ogni anno mediante un atto di esecuzione del Consiglio. Il Consiglio ha approvato la prima riserva di solidarietà per la metà del 2026 alla fine del 2025, concludendo così il primo ciclo di solidarietà.

Le nuove regole del patto inizieranno ad applicarsi entro la metà del 2026, ad eccezione del regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, che è già in vigore.

Come risultato fondamentale del patto sulla migrazione e l'asilo, nel novembre 2025 la Commissione ha pubblicato la sua prima relazione europea annuale sull'asilo e la migrazione. Nel gennaio 2026 ha presentato la prima strategia europea di gestione dell'asilo e della migrazione. Tale strategia va oltre l'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo entro la metà del 2026 e propone una via da seguire per:

— prevenire la migrazione illegale e smantellare le attività delle reti criminali di trafficanti;

— proteggere le persone in fuga da guerre e persecuzioni, prevenendo nel contempo gli abusi del sistema di asilo;

— attrarre talenti nell'UE per stimolare la competitività dell'economia dell'Unione.

B. Altri sviluppi legislativi

Dal 2008 sono state adottate importanti normative in materia di migrazione.

1. Migrazione regolare

A seguito delle difficoltà iniziali incontrate nell'adozione di una disposizione generale che coprisse l'intero ambito dell'immigrazione di manodopera nell'UE, l'attuale approccio consiste nell'adozione di una normativa settoriale, per categorie di migranti, al fine di stabilire una politica di migrazione regolare a livello di UE.

La direttiva iniziale del 2009 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 a condizioni più allettanti per i lavoratori di paesi terzi, affinché

possano assumere un impiego altamente qualificato negli Stati membri. Le norme sono state riviste due volte dopo il 2009, da ultimo nel 2021. La direttiva "Carta blu UE" del 2021 prevede criteri di ammissione più flessibili (è sufficiente un contratto di lavoro valido o un'offerta vincolante di lavoro della durata di sei mesi), abbassando nel contempo la soglia di retribuzione minima che i richiedenti devono percepire per poter beneficiare della Carta blu e agevolando, per i titolari della stessa, gli spostamenti fra gli Stati membri e il ricongiungimento familiare.

La **direttiva sul permesso unico** del 2011 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 relazione della Commissione sull'attuazione della procedura unica di domanda, adottata nel marzo 2019, ha rilevato che la mancanza di informazioni ai cittadini di paesi terzi riguardo ai diritti di cui godono ostacola l'obiettivo della direttiva di promuoverne l'integrazione e la non discriminazione. Nell'aprile 2022 la Commissione ha proposto una rifusione della direttiva al fine di semplificarne e chiarirne il campo di applicazione. Il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico nel dicembre 2023. La nuova direttiva sul permesso unico, adottata nel 2024, semplifica il processo di ottenimento di un permesso unico di lavoro e di soggiorno per i richiedenti e i datori di lavoro e introduce nuove misure volte a rafforzare la protezione dei lavoratori di paesi terzi contro lo sfruttamento.

La direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali è stata adottata nel febbraio 2014. I lavoratori stagionali migranti 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 legata alla stagione o al periodo dell'anno, conservando nel contempo la propria residenza principale al di fuori dell'UE. La direttiva precisa, inoltre, i diritti di cui godono tali lavoratori. Nel luglio 2020 la Commissione ha pubblicato gli orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19.

La direttiva sui trasferimenti intrasocietari, che stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi, è stata adottata il 15 maggio 2014. Tale direttiva consente alle imprese e alle società multinazionali di semplificare il distacco temporaneo dei relativi manager, specialisti e tirocinanti nelle filiali e succursali ubicate nell'UE.

La direttiva relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno per motivi di ricerca, studio e tirocinio è stata adottata nel maggio 2016. Essa ha sostituito i precedenti strumenti relativi agli studenti e ai ricercatori, ampliandone l'ambito di applicazione per includere anche il servizio volontario, i programmi di scambio di alunni, i progetti educativi e il collocamento alla pari, e semplificandone l'applicazione.

Lo **status dei cittadini di paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo** nell'UE è ancora disciplinato dalla direttiva del Consiglio sui soggiornanti di lungo periodo, modificata nel 2011 per estendere l'ambito di applicazione ai rifugiati e ad altri beneficiari di protezione internazionale. La relazione del marzo 2019 sull'applicazione di tale direttiva ha rilevato che, anziché promuovere attivamente lo status europeo di soggiornante di lungo periodo, gli Stati membri rilasciano principalmente permessi

nazionali per soggiornanti di lungo periodo, e che solo un numero limitato di cittadini di paesi terzi si avvale del diritto di trasferirsi in un altro Stato membro. Nell'aprile 2022 la Commissione ha proposto una revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, con l'obiettivo di creare un vero e proprio status di soggiornante di lungo periodo dell'UE, in particolare rafforzando il diritto di chi ne beneficia di trasferirsi e lavorare in altri Stati membri. Il 30 novembre 2023 il Parlamento e il Consiglio hanno avviato negoziati interistituzionali, che sono tuttora in corso.

Il 15 novembre 2023 la Commissione ha proposto il pacchetto sulla mobilità delle competenze e dei talenti, che comprendeva una proposta di "bacino di talenti dell'UE". Il bacino di talenti dell'UE incoraggia la migrazione legale fornendo una piattaforma online che permette alle persone in cerca di lavoro in paesi terzi di candidarsi per un posto di lavoro nell'UE. Il regolamento che istituisce un bacino di talenti dell'UE è stato adottato dal Parlamento e dal Consiglio nel marzo 2026.

2. Integrazione

La direttiva del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al ricongiungimento familiare reca disposizioni concernenti il diritto al **ricongiungimento familiare** che non si limitano al diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La relazione sull'attuazione del 2008 ha concluso che tale direttiva non era stata applicata in modo del tutto corretto e completo negli Stati membri. Di conseguenza, nell'aprile 2014 la Commissione ha pubblicato una comunicazione destinata agli Stati membri contenente orientamenti per l'applicazione del diritto al ricongiungimento familiare. La seconda relazione sull'attuazione, del marzo 2019, ha concluso che l'attuazione era migliorata dal 2008, in parte anche grazie ai procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione, al documento di orientamento del 2014 e alle numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La competenza dell'UE nel campo dell'**integrazione** è limitata. Nel luglio 2011 la Commissione ha adottato l'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Nel novembre 2020 la Commissione ha presentato un piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021–2027, che definisce un quadro d'azione e iniziative concrete volte ad assistere gli Stati membri nell'integrazione di circa 34 milioni di cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione per quanto riguarda l'istruzione, l'occupazione, l'assistenza sanitaria e l'alloggio. Il piano riunisce misure di monitoraggio, l'uso di nuovi strumenti digitali e sforzi volti a promuovere la partecipazione dei migranti alla società, aumentare le opportunità di finanziamento dell'UE e creare partenariati multilaterali a vari livelli di governance. Tra gli strumenti esistenti figurano il Forum europeo della migrazione, il sito web della Commissione europea sull'integrazione dei migranti, la rete europea sull'integrazione e il gruppo di esperti della Commissione sul parere dei migranti sulle politiche nel settore della migrazione, dell'asilo e dell'integrazione, che si è riunito per la prima volta nel novembre 2020 e da allora continua a riunirsi regolarmente.

Gli strumenti di finanziamento specializzati a sostegno delle politiche nazionali di integrazione si basano sul Fondo Asilo, migrazione e integrazione e sul Fondo sociale europeo (FSE+) nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021–2027.

3. Immigrazione irregolare

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

— Il **pacchetto sul favoreggiamento**, che comprende la direttiva del Consiglio del 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e la decisione quadro del Consiglio del 2002 che stabilisce sanzioni penali per tale condotta. Il pacchetto è completato da una direttiva del Consiglio del 2024 sul rilascio di un titolo di soggiorno alle persone vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperino con le autorità competenti (sulla tratta di esseri umani, si veda anche4.2.6).

— Le sfide e le preoccupazioni relative all'**applicazione del quadro dell'UE contro il traffico di migranti** hanno portato a iniziative volte a rivedere il quadro. Nel settembre 2021 la Commissione ha adottato un piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025. Nel novembre 2023 la Commissione ha presentato una proposta di regole per la prevenzione e il contrasto del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'UE. La proposta comprende una definizione più precisa del reato di traffico di migranti e sanzioni armonizzate. La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento sta attualmente esaminando la proposta. A seguito di un'altra proposta della Commissione del novembre 2023, nel 2025 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato un regolamento sul rafforzamento della cooperazione di polizia per prevenire e accertare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. L'obiettivo è rafforzare il mandato di Europol per la prevenzione e la lotta contro tali reati.

— La direttiva rimpatri del 2008 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**. Nel 2016 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato un regolamento relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Inoltre, con il suo rilancio e rafforzamento, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) assiste con maggiore frequenza gli Stati membri nelle attività connesse al rimpatrio.

— Nel settembre 2018 la Commissione ha proposto una rifusione della direttiva rimpatri per accelerare le procedure. La valutazione d'impatto del Parlamento sulla proposta di revisione della direttiva rimpatri ha rilevato che la proposta comporterebbe costi notevoli per gli Stati membri dovuti a un maggiore ricorso al trattenimento. Non sono state riscontrate prove chiare del fatto che la proposta condurrebbe a rimpatri più efficaci, mentre è stata rilevata la probabilità che essa comporti violazioni dei diritti fondamentali dei migranti irregolari. Nella sua risoluzione sull'attuazione della direttiva rimpatri (17 dicembre 2020) il Parlamento ha sottolineato che l'efficacia della politica di rimpatrio dell'UE deve tenere conto del rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali.

— A seguito della relazione del Parlamento sulla proposta di revisione della direttiva rimpatri, la Commissione ha ritirato la proposta e l'ha sostituita nel marzo 2025 con

una proposta di regolamento sui rimpatri. La presentazione di questo regolamento segna l'inizio del nuovo approccio europeo ai rimpatri, come descritto negli orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029. Il nuovo regolamento propone l'ordine europeo di rimpatrio, che armonizza le decisioni di rimpatrio in tutti gli Stati membri garantendo che l'ordine di lasciare un paese si applichi all'intero territorio dell'UE. I negoziati sulla proposta di regolamento sui rimpatri sono in corso. Il patto sulla migrazione e l'asilo prevede un maggiore sostegno operativo per gli Stati membri e Frontex quale braccio operativo della politica di rimpatrio dell'UE, oltre alla nomina di un coordinatore per i rimpatri sostenuto da una nuova rete ad alto livello per i rimpatri.

— Nel maggio 2025 la Commissione ha inoltre presentato una proposta di regolamento per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro". La proposta mira a facilitare l'applicazione di questo concetto per accelerare le procedure d'asilo e ridurre la pressione sui sistemi di asilo, preservando nel contempo le garanzie giuridiche per i richiedenti e assicurando il rispetto dei diritti fondamentali. In linea con questo obiettivo, nell'aprile 2025 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento relativo all'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'UE. Nel febbraio 2026 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato i due regolamenti.

— La direttiva relativa a sanzioni nei confronti dei datori di lavoro 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 sull'attuazione della direttiva è stata presentata il 22 maggio 2014. Come aveva annunciato nel patto sulla migrazione e l'asilo, la Commissione ha adottato una comunicazione sull'applicazione della direttiva relativa a sanzioni nei confronti dei datori di lavoro nel settembre 2021, con l'obiettivo di rafforzare la sua attuazione tutelando nel contempo i diritti dei migranti irregolari.

— Dal 2001 gli Stati membri **riconoscono reciprocamente le rispettive decisioni di allontanamento**, conformemente alla direttiva 2001/40/CE, secondo cui viene rispettata la decisione di uno Stato membro di allontanare un cittadino di un paese terzo presente in un altro Stato membro.

Nel contempo l'UE ha concluso 18 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 comitati misti per la riammissione ne monitorano l'applicazione, come previsto dagli stessi accordi, che sono inoltre collegati agli accordi di facilitazione del rilascio dei visti, il cui obiettivo è fornire gli incentivi necessari per i negoziati di riammissione nel paese terzo interessato senza generare un aumento della migrazione irregolare.

Riconoscendo che, per essere efficaci, i rimpatri richiedono una maggiore cooperazione con i paesi terzi, nel 2016 la Commissione ha introdotto il quadro di partenariato in materia di migrazione, che è sfociato nei primi partenariati in materia di migrazione con Etiopia, Mali, Niger, Nigeria e Senegal nello stesso anno. Tali partenariati rispecchiano l'obiettivo di accordi flessibili e incentivi ad hoc per rafforzare la cooperazione in materia di rimpatri, affrontando nel contempo le sfide più ampie concernenti la migrazione. La Commissione ha anche concluso accordi

informali in materia di rimpatrio e riammissione, che il Parlamento ha criticato nel 2021 in una risoluzione sulla protezione dei diritti umani e la politica migratoria esterna dell'UE in quanto non soggetti al suo controllo, sollevando interrogativi in merito alla rendicontabilità e alla trasparenza. Nel frattempo, gli Stati membri continuano a basarsi su accordi bilaterali per conseguire i loro obiettivi di rimpatrio.

La Commissione ha proposto piani d'azione dell'UE per il Mediterraneo centrale (novembre 2022), per la rotta dei Balcani occidentali (dicembre 2022), per le rotte del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico (giugno 2023) e per la rotta del Mediterraneo orientale (ottobre 2023). Il 16 ottobre 2025 la Commissione ha proposto un nuovo patto per il Mediterraneo con un terzo pilastro sulla sicurezza, la preparazione e la gestione della migrazione.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009, il Parlamento si è impegnato attivamente per l'adozione di una nuova normativa in materia di immigrazione. La procedura legislativa ordinaria si applica alle politiche di immigrazione irregolare e regolare, facendo sì che il Parlamento europeo sia un colegislatore a pieno titolo su un piano di parità con il Consiglio. Tuttavia, 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 Parlamento ha inoltre approvato numerose risoluzioni d'iniziativa in materia di migrazione, tra cui:

— la risoluzione su nuovi canali per la migrazione legale di manodopera (20 maggio 2021);

— la risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale (25 novembre 2021); e

— la raccomandazione su una nuova agenda per il Mediterraneo (14 settembre 2022).

Per maggiori informazioni sulla migrazione nell'UE, si veda:

— un quadro generale della risposta europea alla questione dei migranti;

— la nota tematica del Parlamento europeo sulla politica di asilo (4.2.2).

La presente nota tematica è stata redatta dal dipartimento tematico del Parlamento europeo "Giustizia, libertà civili e affari istituzionali". Per ulteriori informazioni, è possibile consultare il sito web della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026