



anno I, n. 1, 2011

Osservatorio sulla normativa

Il pacchetto dell'Unione europea per «migliorare la gestione dei flussi migratori» e la fragilità delle politiche comunitarie

di Mariaflavia Casatelli

Lo scorso 24 maggio, la Commissaria europea per gli Affari Interni Cecilia Malmstrom ha presentato alla stampa un pacchetto di proposte sul tema dell'immigrazione [COM/2011/248](#), che verranno esaminate il prossimo 9 giugno dal Consiglio Giustizia e Affari Interni.

1

La comunicazione di Bruxelles racchiude alcune misure atte a gestire il fenomeno migratorio soprattutto a fronte delle recenti agitazioni politiche del mondo arabo e delle conseguenze che queste hanno prodotto proprio nel campo della migrazione e dell'asilo. In particolare, l'Unione sarebbe pronta a creare una politica comune d'asilo entro il 2012, a rafforzare il controllo alle frontiere esterne attraverso il potenziamento di Frontex, a modificare il regolamento dei visti CE [n. 539/2001 del Consiglio](#) con l'introduzione di una clausola di salvaguardia che dovrebbe consentire la reintroduzione dell'uso dei visti *«in caso di improvvisi aumenti di flussi migratori»*, ad avviare un partenariato con i paesi del mediterraneo meridionale, affinchè siano adottate tutte le misure necessarie per prevenire l'immigrazione irregolare e consentire il rientro dei cittadini che non hanno titolo per rimanere in Europa. Sostanzialmente, l'UE si impegna



da un lato a garantire assistenza a tutti i cittadini stranieri che ne hanno bisogno attraverso la protezione umanitaria e l'asilo, dall'altro a controllare le frontiere per impedire l'ingresso selvaggio dei migranti economici.

Nella introduzione alla Comunicazione comunitaria si legge che «*lo sviluppo della politica di migrazione dell'UE continua ad essere ostacolato da sfide notevoli. La vulnerabilità di alcune parti delle frontiere esterne dell'Unione, specialmente nel Mediterraneo meridionale e al confine terrestre tra Grecia e Turchia, ne è un chiaro esempio*

Il contesto geopolitico attuale e le questioni emergenziali degli ultimi mesi costituiscono sicuramente un limite all'evoluzione positiva di tali politiche. Gli esodi massicci provenienti dai Paesi nordafricani hanno infatti esposto l'Europa e, soprattutto alcuni suoi paesi tra cui il nostro, a sforzi abbastanza gravi soprattutto in termini di accoglienza. Ma i riflessi della primavera araba sul vecchio continente inducono anche ad un momento di riflessione sulle previsioni normative sovranazionali. La dimensione europea del fenomeno migratorio è abbastanza recente; probabilmente anche per tale ragione è ancora relativamente fragile: si consideri che, come noto, solamente con l'Atto unico europeo del 1986 vi si è dato rilievo e che nei periodi antecedenti, l'Europa non aveva avvertito l'esigenza di porre in essere politiche migratorie comuni, in quanto l'immigrazione era ancora in una fase sostanzialmente embrionale, lontana da esigenze che necessitavano una sua tutela in senso comunitario.

2

Si tralasciano in questa sede le tappe fondamentali che hanno contraddistinto la politica dell'Unione nella materia dell'immigrazione e che hanno quindi contribuito all'evoluzione del diritto europeo dell'immigrazione, per soffermarsi sugli interventi più recenti, che costituiscono il background su cui si innestano i tentativi di revisione.

Le ambizioni di una politica comune in materia di immigrazione sono recentemente riemerse nella [Comunicazione 2008/359](#) avente ad oggetto «*Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*

Tale comunicazione era improntata su tre aspetti fondamentali, quali la prosperità, la solidarietà e la sicurezza. In merito alla prosperità, l'Unione



avrebbe dovuto muoversi tenendo in considerazione il contributo che l'immigrazione porta allo sviluppo sociale ed economico dell'intera Europa, predisponendo, perciò, delle misure e delle regole certe, chiare e non discriminatorie, anche attraverso degli interventi di assistenza e sostegno direttamente nei paesi di origine degli immigrati, in linea con il Trattato di Lisbona. Il principio di solidarietà si fonderebbe invece su di un coordinamento tra gli Stati membri e la cooperazione con i Paesi terzi, al fine di combattere l'immigrazione clandestina, attraverso forme di partenariato realizzabili con accordi anche bilaterali. L'ultimo punto, la sicurezza, non poteva non essere agganciata a forme di controllo delle frontiere, come strumento per la lotta alla immigrazione illegale, accompagnata da una seria e comune politica dei visi di ingresso.

Tra le più attuali iniziative comunitarie a sostegno di quella politica comune in materia di immigrazione ed asilo, è da annoverare la proposta francese di un Patto europeo sull'immigrazione ed asilo, divenuta realtà nel 2008, con la sua adozione da parte del Consiglio europeo. Definito da Brice Hortefeux (Presidente del Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'Unione europea per le questioni in materia di asilo e immigrazione) come «*il giusto compromesso di cui l'Europa ha bisogno*», il Patto rifiuta «*ogni approccio estremo, di chiusura totale o di apertura senza limiti*», in vista di una strategia comune nella disciplina delle questioni dell'immigrazione e dell'asilo che non abbandona quella logica binaria tra integrazione e lotta alla clandestinità, da sempre elemento caratterizzante le politiche migratorie europee.

In un momento storico come quello odierno, dunque, non sono più sufficienti le singole politiche nazionali per far fronte ai fenomeni migratori in costante crescita e alla lotta alla clandestinità, ma appare oltremodo necessaria una politica europea comune, messa in essere dalle istituzioni dell'Unione che sia in grado di stabilire, con norme certe e vincolanti, discipline omogenee per la gestione e la risoluzione delle problematiche inherenti l'immigrazione. D'altra parte, però, occorre fare i conti con gli Stati membri spesso restii a cedere parte della loro sovranità



anno I, n. 1, 2011

Osservatorio sulla normativa

in vista della realizzazione di una dimensione europea del fenomeno migratorio.

Il nostro Paese addirittura sembra contravvenire agli orientamenti comunitari, anche di natura giurisprudenziale. «*C'è stato un intervento della Corte di Giustizia europea che ha creato un po' di confusione rendendo di fatto impossibile l'espulsione diretta dei clandestini*», ma “*è una norma che voglio introdurre assolutamente, perché è l'unico modo per contrastare in modo efficace l'immigrazione irregolare*». Queste le parole del Ministro dell'Interno in occasione di una conferenza stampa svoltasi a Milano qualche giorno fa. Una promessa fatta e mantenuta, verrebbe da dire. Nel Consiglio dei Ministri n. 139 del 19/05/2011 il Ministro Maroni, infatti, ha sottoposto all'assemblea l'esame di un provvedimento urgente sul tema dell'immigrazione, per il completamento dell'attuazione della Direttiva [2004/38/CE](#) sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari e per il recepimento della Direttiva [2008/115/CE](#) avente ad oggetto il rimpatrio dei cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale. L'intento del Ministro dell'Interno sembrerebbe quello di vanificare gli effetti della sentenza della Corte di Giustizia europea del 28 aprile 2011, causa [C-61/11 PPU](#), con cui è stata bocciata la norma italiana che prevede il reato di clandestinità in quanto contraria alla direttiva europea sui rimpatri dei clandestini. Il richiamo che questa Corte ha mosso all'Italia, sulla necessaria conformità delle norme nazionali a quelle europee in materia di immigrazione, sembra non aver toccato affatto le politiche migratorie italiane. Così come non sembra siano state sufficientemente considerate le recentissime sentenze della Corte di Cassazione n. [1594/2011](#) e n. [1606/2011](#) che, in ossequio a quanto indicato nella sentenza della Corte europea, hanno stabilito che giudici nazionali sono tenuti a disapplicare le norme incriminatrici di cui all'art. 14, commi 5ter e 5 quater d.lgs. n. 286/1998, recanti disposizioni sul reato di clandestinità. Decisioni estremamente rilevanti peraltro, sia sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, ancorchè straniero, sia sotto quello del delicato rapporto tra strumenti normativi nazionali e sovranaziali. Bruno Nascimbene, illustre espONENTE della dottrina giuspubblicistica, in un suo recente contri-



anno I, n. 1, 2011

Osservatorio sulla normativa

buto sul Sole 24 ore, evidenzia molto bene proprio il rapporto tra la Direttiva rimpatri e la legislazione nazionale, sostenendo addirittura che già il pacchetto sicurezza del 2009 assumerebbe un profilo di infrazione, in quanto «*uno Stato, nelle more della trasposizione di una direttiva, deve astenersi dall'adottare misure che, scaduto il termine di recepimento (nella specie, il 24 dicembre 2010) potrebbero pregiudicare lo scopo della stessa*».

Occorrerà riflettere, nei giorni a seguire, sulla congruità delle recenti iniziative legislative italiane sia con la sentenza della Corte Europea sia con il pacchetto di proposte sul tema dell'immigrazione presentate dalla Commissione europea lo scorso 4 maggio. Ma si dovrà anche pensare alla fattibilità del recente piano di azione dell'Unione che, sebbene dettato da ragioni contingenti, dovrebbe significare un'Europa meno fragile e meno vulnerabile, libera dal peso degli individualismi nazionali nella garanzia e nella tutela della condizione giuridica dello straniero extracomunitario.