

Presentazione

La politica di immigrazione e di asilo dell'Unione europea si è arricchita nel 2011 di altri atti normativi che modificano o si aggiungono a misure già approvate negli anni precedenti. Di questo processo di formazione di una nuova politica europea si dà conto in questo numero della *Rivista* con l'intervento del Prof. Bruno Nascimbene, che ne ripercorre le tappe principali, ne segnala i principali risultati conseguiti e ne traccia le prevedibili linee di sviluppo del prossimo futuro.

Il processo ascendente, che si svolge a Bruxelles, ne implica necessariamente uno discendente, negli Stati membri. Ad ogni atto normativo, infatti, corrisponde un obbligo di applicazione negli ordinamenti nazionali (si pensi ai regolamenti c.d. Dublino II, codice frontiere Schengen e codice dei visti) o di attuazione. Così l'Italia dovrà presto attuare altre cinque direttive: la 2009/50 sull'ingresso dei lavoratori altamente qualificati, la 2009/52 sulle sanzioni ai datori di lavoro che impiegano lavoratori non regolarmente soggiornanti (sull'argomento cfr. l'intervento di G. Cannella e C. Favilli, *La direttiva sulle sanzioni per l'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare: contenuti ed effetti nell'ordinamento italiano* in questa *Rivista*, n. 2.2011, pagg. 37 e ss.), la 2011/98 sulla procedura unica per il rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro, la 2011/51 che estende lo *status* di lungo soggiornante ai beneficiari della protezione internazionale e la 2011/36 sulla tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime.

Le prime due direttive dovrebbero essere attuate presto, dato che i termini scadevano, rispettivamente, il 19 giugno e il 20 luglio 2011 e la delega è contenuta nella legge comunitaria per il 2010, approvata il 12 dicembre 2011, con un clamoroso ritardo; per questo motivo la legge comunitaria ha concesso al Governo "solo" tre mesi di tempo, a partire dalla sua entrata in vigore, per adottare i rispettivi decreti legislativi di attuazione. Per quanto riguarda le altre direttive, al momento solo per la 2011/51 è prevista la delega al Governo nel disegno di legge comunitaria per il 2011. Tale delega è corredata da un principio e criterio direttivo specifico, con il quale si intende utilizzare l'opzione concessa agli Stati di prevedere la revoca dello *status* di lungo soggiornante quando sia revocata anche la protezione internazionale: un'opzione molto criticabile, che dimostra quanti margini di discrezionalità abbia il Governo nel recepimento di una direttiva.

L'attuazione di tutte queste direttive, insieme a quelle già recepite negli anni precedenti, determina una sistematica e diffusa modifica del testo unico n. 286/1998. Le modifiche risultano più o meno estese a seconda del livello di conformità della legislazione nazionale con quanto disposto dalla

normativa UE. Peraltro le modifiche alla nostra legislazione non si esauriscono in quelle derivanti dagli atti normativi, gravando sugli Stati anche l'obbligo di rispettare le pronunce della Corte di giustizia che interpretano gli atti normativi già approvati, indirettamente sindacando l'inadempimento dello Stato o le norme nazionali di attuazione, talvolta non conformi al contenuto e all'obbiettivo perseguito dagli atti dell'Unione.

Si segnala che, poiché il processo legislativo inizia a Bruxelles, in genere diversi anni prima che l'atto sia attuato o applicato negli Stati membri, sarebbe auspicabile una partecipazione efficace in ogni fase, soprattutto in quelle preparatorie e di negoziazione dell'atto. Ad esempio occorre partecipare ai dibattiti promossi dalla Commissione europea, come quello sulla revisione della direttiva sul ricongiungimento familiare, o quello sull'approccio globale alla migrazione e mobilità, che ridefinisce le linee strategiche della cooperazione con i Paesi terzi di origine o di transito dei flussi migratori.¹ Occorre seguire con attenzione ogni proposta di atto normativo e su quella elaborare un proprio punto di vista anche alla luce dell'impatto (normativo, economico, burocratico) che la misura avrà nel nostro Paese una volta approvata. Solo una partecipazione vigile in tutta la fase ascendente consente ad uno Stato di poter effettivamente incidere nella definizione del contenuto dell'atto, anche orientandolo secondo i propri legittimi interessi non sempre coincidenti con quelli dell'Unione nel suo insieme.

Un rafforzamento delle procedure relative alla fase ascendente, con sistematiche valutazioni di impatto delle normative *in itinere* e un sistema di coinvolgimento e di promozione della partecipazione dei soggetti interessati, sarebbe anche utile al fine di migliorare le *performances* di attuazione dell'Italia, ancora oggi deludenti. Non a caso ci ritroviamo spesso a rincorrere le scadenze, talvolta a non rispettarle e a dover così reagire a violazioni del diritto dell'Unione: la vicenda della direttiva rimpatri e il ritardo acquisito con le direttive 2009/50 e 2009/52 ne sono la dimostrazione lampante.

In questo contesto la nostra *Rivista* sarà sempre vigile osservatore della politica europea di immigrazione e di asilo, sensibilizzando sempre di più l'attenzione dei nostri lettori, ai quali è rimessa spesso l'iniziativa dell'applicazione del diritto dell'Unione in caso di inadempimento o di scorretta attuazione a livello nazionale.

29 febbraio 2012

Chiara Favilli

1. COM(2001)735 del 15.11.2011, Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di Paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86/CE); COM(2011)743 del 18.11.2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità.