

Giovanni Cellamare

La disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea

SECONDA EDIZIONE



Giappichelli

Prefazione alla I edizione

Queste *Lezioni* concorrono alla riflessione sul ruolo dell'Unione europea nella disciplina del fenomeno migratorio, avendo riguardo soprattutto alle misure concernenti l'immigrazione irregolare. Pur nella destinazione prevalentemente didattica delle pagine che seguono, particolare attenzione è dedicata agli accordi di riammissione e ai limiti all'operare dell'espulsione per effetto di norme internazionali sui diritti individuali.

G. C.

Bari, dicembre 2011

Prefazione alla II edizione

La disciplina dell'immigrazione irregolare – fenomeno di portata difficilmente quantificabile – continua ad avere un ruolo centrale nell'attività normativa e operativa dell'Unione europea concernente la mobilità delle persone. Ho ritenuto opportuno aggiornare le precedenti *Lezioni*, conservandone la struttura e continuando a concentrare l'attenzione sui profili di tutela dei diritti individuali delle persone in condizione irregolare.

G. C.

Bari, luglio 2021

Capitolo Primo

Il quadro di riferimento normativo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I principi che regolano l'esercizio delle competenze dell'Unione europea nella materia in esame. – 3. Le politiche rientranti nelle competenze dell'Unione. – 4. *Segue*: le prerogative degli Stati membri nell'esercizio delle responsabilità per il mantenimento dell'ordine pubblico e della salvaguardia della sicurezza interna. – 5. L'ambito territoriale di applicazione degli atti fondati sulle disposizioni esaminate. La posizione del Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda anteriormente alla c.d. Brexit; la disciplina applicabile ai cittadini del Regno Unito che risiedono o intendano trasferirsi in uno Stato membro dell'Unione e ai cittadini di uno Stato membro residenti o che intendano trasferirsi nel Regno Unito. – 6. La posizione differenziata della Danimarca. – 7. La posizione degli Stati membri di nuova adesione e di Stati terzi parti di accordi di associazione. – 8. L'operare nel settore in esame di atti internazionali sulla tutela dei diritti dell'uomo.

1. *Premessa*

Data la sua posizione geografica, l'Italia è meta di correnti migratorie comprensive di persone in cerca di protezione internazionale. Come già risultava da noti accordi adottati anteriormente alla nascita dell'Unione europea (UE), la disciplina dell'arrivo, dell'accoglienza e dello *status*, negli Stati membri, di persone in cerca di siffatta protezione assume una specifica connotazione, sicché è sottoposta a norme diverse da quelle che regolano in generale l'ingresso, la circolazione e il trattamento di altri individui stranieri. In proposito è appena il caso di ricordare il ruolo centrale che, in vista di quella protezione, assume il principio del *non-respingimento* previsto dall'art. 33 della Convenzione del 28 luglio 1951 sullo *status* dei rifugiati e da una norma internazionale consuetudinaria¹. Quanto precede non esclude le indubbie

¹ Degni di nota, nel senso considerato, gli svolgimenti della Corte europea dei diritti

interferenze tra le discipline dell'asilo e dell'immigrazione, in senso stretto, invero tra loro scarsamente coordinate, nel nostro ordinamento e in quello dell'UE.

Peraltro, le stesse si prestano a essere esaminate separatamente, pur nelle interferenze in parola e senza trascurare le difficoltà di una netta categorizzazione (delle ragioni delle migrazioni e) delle figure dei migranti (Cataldi).

La strategia seguita dall'UE, al fine di gestire il fenomeno migratorio, è risultata prevalentemente finalizzata al coordinamento delle attività degli Stati interessati agli arrivi di migranti: in altri termini, non si è avuta una vera e propria gestione diretta dell'Unione di quel fenomeno con la partecipazione dei suoi Stati membri. In proposito è da rilevare l'indisponibilità di alcuni fra questi a una siffatta gestione; e che finora non può certo dirsi che in materia abbia trovato riscontro pratico la previsione del principio, sul quale si tornerà tra breve, di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri, nei settori dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione (art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; TFUE). Né, d'altro canto, ha ricevuto attuazione il c.d. approccio globale in materia di migrazione (per le aree orientali e sudorientali vicine all'UE), delineato sin dal dicembre 2005 dal Consiglio europeo e poi rafforzato dalla Commissione². Il carattere essenziale di quell'approccio consiste nel considerare le questioni migratorie parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione – avendo riguardo, allo stesso tempo, all'organizzazione della migrazione regolare e alla lotta contro l'immigrazione clandestina – e favorire la concorrenza operativa tra migrazioni e sviluppo.

Invero, dalla pertinente attività dell'UE emerge indiscutibilmente che, nella gestione del fenomeno in parola, ruolo prevalente è riconosciuto alla disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione. Agli atti ed accordi che compongono quella disciplina sono dedicate le pagine successive.

dell'uomo (edu), Grande Camera, nella sentenza 23 febbraio 2012 relativa all'affare *Hirsi Jamaa* e altri c. *Italia*.

² In COM(2007) 247 definitivo (d'ora in poi senza l'ultima espressione), ulteriormente sviluppato nel 2007 e 2009 e rivisto nell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, in COM(2011) 743.

Nel senso ora indicato sono emblematici gli svolgimenti dei negoziati che hanno portato all'adozione del "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", a seguito della risoluzione 71/1 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (NU) il 19 settembre 2016.

Nello "Statement" del Capo della delegazione dell'UE alla sessione inaugurale del "Global Compact" si legge quanto segue: "First, since the aim of the Global Compact is to enhance international cooperation on safe, orderly and regular migration and reduce irregular migration – and the negative implications it has for countries of origin, transit, and destination as well as for migrants themselves –, the text should better distinguish between regular and irregular migrants. It should avoid any language that might be interpreted as justification or even an incentive for irregular migration". Richiamando il ruolo centrale che per l'UE assume la riammissione delle persone in condizione irregolare negli Stati di cui gli stessi siano cittadini, nel medesimo "Statement" si afferma, subito dopo, "the responsibility of states towards their own citizens" responsabilità, cioè, che "entails the obligation of states – under international law – to take back their nationals without any conditions and actively cooperate to facilitate returns and readmission"³.

Siffatta centralità della disciplina dell'immigrazione irregolare è stata ribadita nel Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo⁴, predisposto dalla Commissione nel settembre del 2020, per proporre linee di sviluppo della politica dell'Unione in detti settori. Qui è sufficiente ricordare che quel Patto, accompagnato, in particolare, da una proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, prospetta un supporto operativo rafforzato dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera europea (Frontex) in materia di rimpatri; la nomina nella Commissione di un Coordinatore responsabile dei rimpatri,

³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40981/eu-statement-%E2%80%93-united-nations-global-compact-migration-general-statement-zero-draft_en.

⁴ COM(2020) 609. Lo stesso è accompagnato da proposte di riforma di alcuni atti (https://ec.europa.eu/home-affairs/news20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach_en), tra le quali quella successivamente indicata, nel testo (che modifica la direttiva 2003/109/CE: gli atti sono citati per esteso negli Allegati), e la proposta di regolamento sul Fondo Asilo e migrazione, in COM(2020) 610.

assistito da una rete ad alto livello, con una nuova strategia operativa; il consolidamento della cooperazione con in Paesi terzi, variamente articolata, comprensiva di programmi di riammissione e rimpatri. Siffatte proposte si iscrivono nel “sistema generale di asilo e rimpatrio”, così mirando a realizzare un collegamento continuo e rafforzato tra le procedure pertinenti, potendo sorgere, peraltro, delicati problemi di conformità con norme poste a tutela dei diritti individuali, come rilevato dall’Alto Commissariato delle NU per i rifugiati, formulando raccomandazioni⁵, e dal Parlamento europeo (PE)⁶.

2. I principi che regolano l’esercizio delle competenze dell’Unione europea nella materia in esame

Come è noto, in vista della creazione di uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, quale delineato dalle norme pertinenti, il Trattato adottato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, ha, a suo tempo, “comunitarizzato” la disciplina dei visti, dell’asilo e dell’immigrazione nell’Unione (Titolo IV del Trattato della Comunità europea; TCE, CE), così innovando rispetto ai Trattati previgenti. Con l’eccezione di una ristretta competenza della CE, in precedenza, quelle materie erano state disciplinate a mezzo dei due Accordi di Schengen conclusi – il 14 giugno 1985 e il 19 giugno 1990 – tra alcuni Stati membri della Comunità: al fine di abolire i controlli sulla circolazione delle persone alle frontiere degli Stati contraenti, i due trattati prevedevano regole sulle politiche

⁵ Degna di nota la seguente dichiarazione (della Commissaria agli affari interni Johansson) in nome della Commissione (EN E-000022/2020): “The Commission continues its intensive engagement with third countries aiming at improving their cooperation on return and readmission and at creating conditions for Frontex-supported operations. Furthermore (...), the amendment of the Visa Code introducing the possibility of the Commission proposing restrictive visa measures against countries that do not cooperate on readmission became fully applicable”. Per l’Alto Commissariato, v. UNHCR, *Unhcr’s Recommendations for the Portuguese and Slovenian Presidencies of the Council of the European Union (EU)*, reperibile online.

⁶ V. la risoluzione del 17 dicembre 2020 sull’attuazione della c.d. direttiva rimpatri elaborata sulla base della relazione del 2 dicembre 2020 della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni (Doc. A9-0238/2020). V. pure il *Joint issues paper on The External Dimension of the EU’s Migration Policy under the New Pact on Migration and Asylum* (LIMITE MIGR 44 RELEX 145 JAI 234), del 5 marzo 2021.

dei visti, sulle condizioni di ingresso, di residenza e circolazione degli stranieri nei territori comuni, nonché in materia di asilo, ulteriormente disciplinata dalla Convenzione di Dublino, del 15 giugno 1990 (Cellamare 2006, 16 ss.; Boeles, Den Heijer, Lodder e Wouters, 7 ss.; Adinolfi 2014, 455 ss.).

Con la “comunitarizzazione”, il diritto di proporre l’adozione di un atto normativo era conferito, nel periodo transitorio, alla Commissione e agli Stati, con un affievolimento, peraltro, della centralità del ruolo di garanzia e di motore dell’integrazione, tradizionalmente riconosciuto alla prima nella procedura ordinaria di adozione degli atti. In quello stesso periodo, il Consiglio ha deliberato all’unanimità (art. 67 § 2 TCE), con eccezione delle misure (*ex art. 62 § 2, lett. c) i) e ii)*) da adottare a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del PE (§ 3). La disciplina sinteticamente richiamata è stata integrata dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, prevedendo la procedura di codecisione per le misure in materia di asilo e sui rifugiati, subordinatamente all’adozione all’unanimità, da parte del Consiglio, di “norme comuni e principî essenziali concernenti quei settori” (§ 5). Trascorso il periodo transitorio, il Consiglio ha deliberato su proposta della Commissione.

Successivamente, giusta l’art. 67, punto 2, 2° trattino TCE, con decisione 2004/977, del 22 dicembre 2004, il Consiglio ha assoggettato alla procedura di codecisione taluni settori contemplati dal Titolo IV TCE.

Ora, a parte alcune disposizioni sui visti e se si eccettua la direttiva 2009/52/CE, sulla quale si tornerà, importanti atti successivamente considerati, diversi da quelli fondati sul TFUE, sono stati adottati all’unanimità, giusta le procedure, a suo tempo, applicabili: la qual cosa, come è facile immaginare, ha inciso sul loro contenuto, data la necessità di ricercare i “compromessi” idonei a realizzare, per l’appunto, l’unanimità di consensi nell’organo decisionale. Tanto più che le norme del Titolo IV TCE non prevedevano una politica comune nei settori di cui si tratta: su queste basi, a parte l’iniziale impulso alla comunitarizzazione da atti di indirizzo politico (i programmi di lavoro e di azione del Consiglio europeo, in particolare, di Tampere, dell’Aja, di Stoccolma, di Ypres), la cui importanza è venuta progressivamente meno, l’asilo e l’immigrazione sono stati disciplinati spesso a mezzo di direttive, fonti, per quegli stessi settori, di norme minime per una disciplina generale, variamente derogabile.

L'evoluzione normativa brevemente ricordata è stata completata dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (Hailbronner, Thym; Thym; Peers 2016, 3 ss.)⁷.

Anzitutto, appare utile ricordare che si ha riguardo a uno dei settori disciplinari cui fa riferimento l'art. 3 § 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), la quale, in effetti, “offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, 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”. Lo “spazio” in parola continua a essere disciplinato dall'Unione esercitando una competenza concorrente con quella degli Stati membri (art. 4 § 2, lett. j) TFUE). Nell'esercizio di detta competenza operano i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in effetti richiamati nei preamboli degli atti pertinenti. In altri termini, trattandosi di materia che non è di competenza esclusiva dell'Unione, questa “interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, (...) ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione (...)” (art. 5 § 3 TUE); inoltre, contenuto e forma di detta azione “si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati” (§ 4). Detti principi trovano applicazione in conformità con il Protocollo n. 2 allegato ai Trattati.

D'altro canto, venendo in gioco i diritti individuali, in quegli stessi settori opera il principio di proporzionalità: come è noto, questo svolge i suoi effetti non solo nel delimitare le competenze dell'Unione, bensì anche per circoscrivere l'azione degli Stati membri che tocchino le posizioni individuali. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione, la proporzionalità opera quale condizione rispetto ad azioni statali suscettibili di restringere i diritti e le libertà previsti dalla Carta dei diritti fondamentali, la quale, giusta l'art. 6 § 1 TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, cui essa è allegata.

I principi indicati, dunque, costituiscono parametro di riferimento

⁷ Ai due volumi richiamati, nel testo, si rinvia anche per commenti agli atti presi in considerazione nelle pagine che seguono.

interpretativo degli atti derivati. Siffatto ruolo va riconosciuto anche al principio di solidarietà di cui fanno menzione gli artt. 67 § 2 e 80. In base al primo, la politica comune dell'Unione, nei settori dell'asilo e dell'immigrazione e del controllo delle frontiere esterne, deve essere fondata "sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi" (corsivi aggiunti). In base all'art. 80, le politiche di cui si tratta "e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio". La circostanza che l'art. 80 faccia riferimento al principio, non ai principi, "di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri", depone in senso favorevole all'interpretazione che, scartando la previsione in quella norma di due principi distinti, afferma, per l'appunto, un unico principio con le due componenti riferite. Invero, l'obiettivo dello "spazio" di cui si tratta comporta l'adozione di norme comuni il cui funzionamento sia collegato effettivamente alle caratteristiche del fenomeno migratorio in ciascuno degli Stati membri dell'UE, muovendo dalla fiducia reciproca che precede e accompagna l'azione degli stessi Stati, giusta la *ratio* della cooperazione inaugurata dai Trattati di Schengen.

Certo, siffatte norme appaiono indicative *prima facie* del ruolo centrale riconosciuto dai Trattati alla solidarietà tra UE e tra Stati e tra questi nel settore migratorio⁸. Ora, in assenza di più precise indicazioni materiali, su queste basi, è stata posta in luce la funzione di indirizzo di quel principio nella politica migratoria dell'UE (nonché il suo operare insieme agli altri due principi poc'anzi richiamati), quale parametro di riferimento normativo nell'interpretazione e applicazione degli atti derivati (Morgese 2018).

Una conferma indiretta della scarsa incidenza materiale della solidarietà, nell'esperienza finora nota, è desumibile, come è facile scorgere, dall'affermazione dell'orientamento consistente nel favorire azioni e

⁸ Pertinenti gli svolgimenti della Corte di giustizia dell'Unione europea (anteriormente al 1° dicembre 2009 Corte di giustizia delle Comunità europee; d'ora in poi Corte giust.) nella sentenza 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, con la quale la Grande Sezione ha respinto il ricorso presentato dalla Slovacchia e Ungheria avverso la decisione del Consiglio che aveva adottato a maggioranza la procedura di ricollocamento all'interno degli Stati membri dei rifugiati arrivati in Grecia e Italia.

politiche esterne di controllo e di trattenimento dei migranti in Stati terzi di transito. In tal senso depongono il contenuto dell'Agenda europea sulla migrazione⁹, gli svolgimenti delle misure del Fondo fiduciario per l'Africa¹⁰ e del nuovo partenariato tra UE e Paesi terzi nel contesto dell'Agenda¹¹. Nello stesso senso depone il c.d. Accordo UE-Turchia, attribuendo allo Stato terzo il compito di gestire i flussi migratori diretti verso l'Europa attraverso la rotta balcanica (Caggiano; Favilli 2016). Né diverso approccio è suggerito dal Nuovo Patto su migrazione e asilo¹².

3. Le politiche rientranti nelle competenze dell'Unione

L'art. 77 TFUE prevede lo sviluppo di una politica “volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, 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” (§ 1). In altri termini, all'abbattimento dei controlli su coloro che attraversino le frontiere interne corrisponde il rafforzamento dei controlli alle seconde.

Tra le misure preordinate a tali obiettivi figurano quelle relative alla *politica comune* dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata, nonché sui controlli delle persone che attraversano le frontiere esterne (§ 2). Siffatta previsione favorisce l'adozione di regolamenti nel settore da ultimo indicato, a differenza di quanto accaduto anteriormente al funzionamento del Trattato di Lisbona, con il frequente ricorso alle direttive¹³. L'attribuzione della competenza a disciplinare quello stesso

⁹ COM(2015) 240, soprattutto *sub* “Collaborare con i Paesi terzi per affrontare a monte la questione della migrazione”; con un'analisi dell'applicazione dell'Agenda, COM(2017) 669 e COM(2019) 481.

¹⁰ *A European Union Emergency Trust Fund for Africa*, reperibile online; e https://ec.europa.eu/italy/news/20190703_fondo_fiduciario_UE_per_Africa_nuoveazioni_in_materia_migrazione_it, cui si rinvia per gli atti successivi pertinenti.

¹¹ COM(2016) 385.

¹² *Supra*, testo e nota 4.

¹³ Cfr. *supra*, § 1.

settore pone i presupposti per l'introduzione di possibili controlli suscettibili di svolgersi anche anteriormente all'attraversamento delle frontiere esterne; così, sulla base della cooperazione con Stati terzi. D'altro canto, lo stesso art. 77 (§ 2, lett. d)) prevede "l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne": ora la gestione integrata delle frontiere, oltre a indicare l'obiettivo, per l'appunto, di integrare i sistemi nazionali di controllo, è suscettibile di comprendere misure che non riguardino in modo immediato e diretto le frontiere esterne: così, ad esempio, le attività di carattere extraterritoriale (Thym), in quanto funzionali alla prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare. Siffatta gestione costituisce un obiettivo che va ad aggiungersi alla previsione di controlli.

La formulazione dell'art. 77 pone altresì le basi per il riconoscimento della competenza a creare banche dati e scambi di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri, in senso funzionale ai controlli alle frontiere esterne.

Beninteso, il contenuto della norma in parola non pregiudica in alcun modo la "competenza degli Stati membri riguardo alla delimitazione geografica delle rispettive frontiere conformemente al diritto internazionale" (§ 3).

La "sorveglianza" poc'anzi richiamata varia in funzione della cittadinanza delle persone sottoposte a controllo. Questo continua a essere più approfondito per i cittadini di Paesi terzi¹⁴, ancorché il controllo sui cittadini dell'Unione e di altri beneficiari del regime di libera circolazione (stranieri legati dal vincolo familiare ai primi, che esercitino il diritto a siffatta circolazione; cittadini di Stati terzi parti di accordi che prevedano quel regime) sia stato esteso oltre il limitato tradizionale accertamento dell'identità personale.

¹⁴E cioè – giusta la definizione accolta in atti normativi dell'Unione (v. ad esempio l'art. 2 § 1, n. 2 del regolamento CE n. 810/2009) – le persone cui faccia difetto la cittadinanza di uno Stato membro; ovvero, secondo altra definizione, "chi non è cittadino dell'Unione". La nozione di "cittadini di Stati terzi" coincide, quindi, con quella di "stranieri" già contenuta nell'art. 1 della Convenzione di Schengen del 1990, ("chi non è cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee"). L'art. 67 TFUE equipara gli apolidi ai cittadini dei Paesi terzi; cfr. pure l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo (d.lgs.) n. 286, del 25 luglio 1998, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d'ora in poi t.u. immigrazione).

Da ricordare altre disposizioni del Titolo V in esame.

L'art. 78 § 1 prevede lo sviluppo “di una 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. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti”. Una siffatta politica comune è prevista anche in materia di immigrazione: ai sensi dell'art. 79 § 1, “(L)'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”. Il § 2 elenca i settori nei quali si svolge quella politica: il Consiglio e il PE sono forniti della competenza ad adottare, a mezzo della procedura legislativa ordinaria, misure concernenti le “condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare”; la “definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri”; l'immigrazione “clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare”; nonché la “lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori”.

D'altro canto, l'Unione “può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri” (§ 3).

Peraltro, le disciplina richiamata “non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo” (§ 5). Questa clausola è suscettibile di esser intesa sia come previsione del solo diritto degli Stati membri di fissare le quote di ingresso degli immigrati; sia, più in generale, come riconoscimento della competenza esclusiva degli Stati membri nel de-

terminare l'ammissione dei cittadini di Stati terzi in cerca di lavoro (Peers 2012; Thym 2016). In quest'ultimo senso, può ricordarsi che la direttiva 2011/98/UE, dettando regole "sulla procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare", fa salva "la competenza degli Stati membri per quanto riguarda l'ingresso di cittadini di paesi terzi nei rispettivi mercati del lavoro" (art. 1 § 2).

4. Segue: *le prerogative degli Stati membri nell'esercizio delle responsabilità per il mantenimento dell'ordine pubblico e della salvaguardia della sicurezza interna*

Come è facile scorgere, la disciplina considerata nel paragrafo che precede appare indicativa dell'autonomia delle norme in materia di immigrazione rispetto a quelle sulla libera circolazione delle persone, ancorché questa si realizzi nello "spazio" di cui si tratta (Adinolfi 2017). Ora, conservando una disposizione contenuta nel TCE (art. 64 § 1), l'art. 72 TFUE fa salve le "responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna". Siffatta norma riecheggia una clausola che, come è noto, opera proprio nel settore della libera circolazione (delle merci, ex art. 36 TFUE e) delle persone (art. 45 § 3): ciò potrebbe indurre ad attribuire a detta espressione contenuto analogo a quello riconosciuto, giusta le indicazioni della Corte giust., alla clausola applicabile all'esercizio di quella libertà. In proposito potrebbe osservarsi, peraltro, che l'art. 72 non è riferito all'esercizio di una libertà (come nell'art. 45, cit.) derivante dal Trattato e collegata alla cittadinanza dell'Unione (art. 20 § 2, lett. b); art. 21 TFUE) (Triggiani). Ciò, per un verso, non intacca l'esigenza di conferire a un'espressione del Trattato una nozione propria del diritto dell'Unione, anche in vista della politica comune perseguita nella materia in esame funzionale allo "spazio" in parola; per altro verso, potrebbe indurre ad attribuire alla clausola dell'art. 72 un significato diverso da quello riconosciuto all'altra testé richiamata; un significato, cioè, tale da favorire un certo margine di discrezionalità agli Stati nella materia di cui si tratta, pur nel rispetto delle disposizioni esistenti (Thym 2016); in specie del principio di leale cooperazione (art. 4 § 3 TUE).