Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

29.1.2007

DOCUMENTO DI LAVORO

riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Javier Moreno Sánchez

1. Contesto politico e istituzionale

La politica di immigrazione costituisce una delle priorità principali delle politiche pubbliche adottate in seno a ciascuno Stato membro e a livello delle istituzioni dell'Unione europea.

Il Parlamento europeo ha ricordato la necessità di una strategia globale in materia di immigrazione, segnatamente nella sua risoluzione del 28 settembre 2006[1], nella quale deplorava il fatto che "a sette anni di distanza dall'adozione del programma di Tampere, l'Unione europea non dispone di una politica coerente in materia di immigrazione".

Una politica in materia di immigrazioni deve tenere in considerazione numerosi aspetti, tra cui: l'immigrazione legale e illegale, le cause di questi fenomeni nei paesi terzi (sottosviluppo, miseria, guerre, ecc.), i fattori di attrazione presenti nell'Unione (tenore di vita, possibilità occupazionali, compreso il lavoro clandestino, ecc.); le esigenze demografiche ed economiche degli Stati membri; la coerenza delle azioni condotte a livello locale, nazionale ed europeo; le questioni dell'integrazione e della mescolanza delle culture; il rispetto dei diritti fondamentali, segnatamente del diritto di asilo e di non respingimento, la lotta contro il razzismo e la xenofobia, ecc.

Le conclusioni della Presidenza finlandese al termine del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2006 cercano di fornire una risposta a tali preoccupazioni, riunendo i diversi elementi di una "politica europea globale in materia di migrazioni", che nel 2007 dovrebbe tradursi nell'adozione di misure riguardanti: la cooperazione e il dialogo internazionali con i paesi terzi; la cooperazione tra Stati membri in materia di lotta all'immigrazione illegale; la gestione delle frontiere esterne dell'Unione; le migrazioni legali; l'integrazione; la concretizzazione, entro la fine del 2010, del regime comune d'asilo europeo; risorse finanziarie adeguate.

È opportuno ricordare che attualmente le procedure decisionali relative all'immigrazione illegale (codecisione e maggioranza qualificata dall'attivazione della "passerella" dell'articolo 67 TCE, il 1° gennaio 2005) e all'immigrazione legale sono ancora diverse, tanto che quest'ultima resta prevalentemente di competenza degli Stati membri. Il Parlamento si è pronunciato in varie occasioni a favore dell'estensione della codecisione, che rafforzerebbe la coerenza della politica in materia di immigrazione.

Di fatto, le interazioni tra immigrazione legale e immigrazione illegale sono particolarmente numerose. Pertanto, una politica restrittiva in materia di immigrazione legale può portare a un aumento dell'immigrazione clandestina e quest'ultima, sfruttata da reti di trafficanti di clandestini, segue rotte verso l'Europa che variano nel corso del tempo in funzione delle politiche degli Stati membri.

2. Prima valutazione del contenuto della comunicazione della Commissione

Nella sua comunicazione, la Commissione utilizza l'espressione "immigrazione clandestina" per "descrivere vari fenomeni, tra cui l'ingresso clandestino di cittadini di paesi terzi nel territorio di uno Stato membro per via terrestre, marittima o aerea, incluse le zone di transito negli

[1] P6_TA(2006)0386

aeroporti".

Nel fare il punto sugli insegnamenti da trarre dall'audizione prevista il 30 gennaio, il progetto di relazione consentirà al relatore di commentare maggiormente nel dettaglio ciascuna delle 9 priorità contenute nella comunicazione della Commissione.

Allo stadio attuale, le prime osservazioni del relatore sono le seguenti:

- Cooperazione con i paesi terzi

Questo aspetto è stato oggetto, sin dalla presentazione della comunicazione, di un'analisi dettagliata nelle conclusioni della Presidenza finlandese del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2006. Il relatore non può che sostenere tale iniziativa. Il carattere pluridimensionale dell'immigrazione esige, infatti, una stretta collaborazione con l'insieme dei paesi terzi interessati.
Le conferenze ministeriali di Rabat e di Tripoli del 2006 (alle quali il Parlamento europeo è stato rappresentato rispettivamente dal Presidente Cavada e dal relatore) segnano l'avvio di tale dialogo necessario tra i paesi di origine e di transito e gli Stati europei destinatari dell'immigrazione. Tale dialogo deve essere finalizzato ad attuare o migliorare il funzionamento degli accordi di riammissione, gettando nel contempo le basi per il co-sviluppo. Occorre rivolgere un'attenzione particolare all'applicazione dell'articolo 13 dell'accordo di Cotonou, sia per quanto attiene alla riammissione, sia in merito al rafforzamento delle procedure di dialogo previste dall'accordo. È inoltre opportuno sviluppare le capacità dei paesi di origine e di transito in materia di gestione dell'emigrazione, affinché dispongano dei mezzi per controllarla (amministrazione pubblica e legislazione adeguate, formazione ed equipaggiamento delle guardie di frontiera e dei corpi di polizia per lottare contro i trafficanti, ecc.).
Il relatore accoglie positivamente il fatto che il vicepresidente Frattini abbia comunicato che i paesi di origine e di transito forniranno alla Commissione le informazioni in loro possesso sui flussi migratori presso le loro frontiere e sul loro territorio, le reti di trafficanti di clandestini, ecc.
Nel luglio 2007 si terrà, in Belgio, un forum mondiale delle Nazioni Unite sulle migrazioni e lo sviluppo, al quale il Parlamento dovrà essere rappresentato.
La politica in materia di immigrazione sarà un test della capacità dell'Unione di condurre azioni coerenti, all'interno e all'esterno delle sue frontiere (duplice dimensione interna ed esterna).

- Frontiere sicure - Gestione integrata delle frontiere esterne

Il controllo delle frontiere rappresenta, evidentemente, la prima condizione per la lotta all'immigrazione illegale, in assenza della quale non si potrà avere una politica credibile. FRONTEX deve ottenere le risorse necessarie per agire e gli Stati membri devono mantenere la promessa di apportare le risorse logistiche e umane a sostegno delle operazioni.
Il controllo delle frontiere deve avvenire, peraltro, nel rispetto di condizioni di accoglienza dignitose per le persone che ne abbiano bisogno e soprattutto nel pieno rispetto del diritto di asilo e di non respingimento.

- Sicurezza dei viaggi e dei documenti di identità

La Commissione confida nello sviluppo degli strumenti biometrici per rafforzare la sicurezza dei documenti. Tali sviluppi sono utili, ma devono avere luogo nel rispetto della protezione dei dati, conformemente alla direttiva 95/46/CE per le attività che rientrano nell'ambito del primo pilastro; per quelle del terzo pilastro, il Parlamento ha insistito molte volte sulla necessità di adottare una decisione quadro specifica (cfr. la relazione adottata su proposta dell'on. Roure). Il relatore auspica che la Presidenza tedesca faccia avanzare i lavori su questo aspetto in seno al Consiglio.
In assenza di una protezione adeguata dei dati personali, non si potrà prevedere la realizzazione di un sistema automatizzato che regoli gli ingressi e le uscite sul territorio dell'Unione, come ricordato nelle conclusioni della Presidenza del dicembre 2006. Il relatore si aspetta che la Commissione fornisca tutte le informazioni utili sui progetti in materia.

- Lotta contro la tratta di esseri umani

L'attuazione del piano d'azione di medio periodo per la lotta contro la tratta di esseri umani deve mobilitare le istituzioni e gli Stati e ricevere tutti i mezzi necessari. A tal fine, è necessario utilizzare EUROPOL e l'insieme degli strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia disponibili in Europa.
La lotta contro la tratta di esseri umani deve incentrarsi sui trafficanti e sulle mafie che ne traggono profitto; bisogna evitare nel modo più assoluto di accanirsi o di arrecare pregiudizio alle vittime di tali traffici.

- Il problema delle regolarizzazioni

Come ricorda la Commissione, allo stadio attuale del diritto, tali decisioni rientrano nel potere discrezionale degli Stati membri. Numerosi Stati vi hanno provveduto. In Spagna, la regolarizzazione aveva come obiettivo quello di togliere spazio all'economia sommersa. Per questo motivo la regolarizzazione è ammessa soltanto sulla base di un contratto di lavoro, che risponde alle esigenze di manodopera dell'economia. La regolarizzazione attribuisce diritti e obblighi alle persone interessate.
Conformemente ai principi di leale cooperazione e di solidarietà reciproca, il relatore è lieto di apprendere che il sistema di informazione reciproca (che riguarda le misure nazionali nel settore delle migrazioni e dell'asilo suscettibili di incidere su altri Stati membri o sulla Comunità) diventerà operativo nel 2007. La Commissione dovrà fornire dettagli sullo studio che ha intenzione di avviare in merito.

- Lotta contro un fattore cruciale di attrazione: il lavoro clandestino

Il relatore accoglie positivamente il fatto che questo aspetto sia tra quelli maggiormente sviluppati dalla comunicazione della Commissione. Finora si sono registrati troppi ritardi nell'adozione delle misure, nonostante si tratti di una delle fonti principali dell'immigrazione clandestina. L'annuncio, da parte della Commissione, di proposte di sanzioni armonizzate negli Stati membri nei confronti di chi ricorre al lavoro clandestino (esclusione dagli appalti pubblici, sanzioni penali, pagamento delle spese di rimpatrio, ecc.) si muove nella giusta direzione. A differenza di quanto viene spesso sostenuto da correnti populiste, vale a dire il collegamento tra immigrazione e disoccupazione, occorre sottolineare che i lavoratori clandestini non

conoscono la disoccupazione: accettando le condizioni di lavoro peggiori e a minore remunerazione, contribuiscono in modo sostanziale al funzionamento di taluni settori economici (soprattutto stagionali) al di fuori di qualunque quadro di legalità.
La lotta contro il lavoro illegale è legata a una dimensione psicologica importante: nel cercare di ridurre i fattori di attrazione in Europa (la possibilità di un lavoro, anche in condizioni indegne per quanto attiene ai diritti fondamentali), mira a ridurre la spinta all'emigrazione verso l'Unione e a ridurre il ruolo dell'economia sommersa nelle nostre economie.
Per poter esaminare tutte le dimensioni del lavoro illegale (diritti economici e sociali, rispetto della persona umana, condizione economica e sociale dei settori interessati), il relatore auspica l'organizzazione di un'audizione specifica sull'argomento, con i nostri colleghi della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e della commissione per l'agricoltura, oltre che con la Commissione e la Presidenza del Consiglio.

- Politica in materia di rimpatrio

Occorre che il Parlamento adotti appena possibile, in prima lettura, la sua posizione in merito alla proposta di direttiva della Commissione. Il relatore si rammarica del fatto che i lavori del Consiglio sembrano essersi bloccati e che l'adozione della direttiva "Rimpatrio" non rientri tra le priorità della presidenza tedesca.
Come sottolineato dal Parlamento, occorre definire a livello europeo le regole e le condizioni del rimpatrio, nel rispetto del diritto. L'adozione di tale direttiva, sulla base della relazione del collega Weber, è quindi necessaria per l'attuazione di fondo.
Sarebbe utile che la Commissione procedesse a una valutazione della politica di rimpatrio (efficacia degli accordi vigenti, analisi delle cause dei ritardi nei negoziati, ecc.)

- Migliorare lo scambio d'informazioni mediante gli attuali strumenti

Evidentemente, i numerosi soggetti interessati devono rafforzare lo scambio di informazioni, coinvolgendo, ogni volta che si renda necessario, FRONTEX ed EUROPOL. La cooperazione tra i funzionari di collegamento nel settore dell'immigrazione costituisce una priorità. Il Parlamento dovrebbe essere informato regolarmente di questi sviluppi, come quello della rete ICONet, e dei loro risultati.

- Responsabilità dei vettori

Occorre procedere a una valutazione dei provvedimenti adottati, in particolare per quanto riguarda l'attuazione della direttiva 2001/51/CE. La Commissione fa riferimento al forum creato nel 2001, che comprende rappresentanti degli Stati membri, del settore dei trasporti e delle organizzazioni umanitarie.

3. Conclusioni

In aggiunta alle osservazioni preliminari esposte in precedenza, il relatore desidera sottolineare:

- che l'immigrazione illegale è una sfida europea, da affrontare a livello europeo in modo coordinato e con spirito di solidarietà, segnatamente con le zone del sud e dell'est dell'Unione, che attualmente devono affrontare i flussi di immigrati clandestini più

significativi;

- la necessità di applicare la "passerella" dell'67 TCE per rendere maggiormente coerente e più efficace la politica dell'Unione europea in materia di immigrazione;

- la diversità dei problemi in causa, che la comunicazione della Commissione ben riflette. La risposta a tale diversità deve essere un approccio globale caratterizzato in particolare da:

    - un controllo delle frontiere efficace, bilanciato da condizioni di accoglienza dignitose e conformi al diritto;
    - una stretta cooperazione con i paesi di origine e di transito, che comprenda controlli alle frontiere di tali paesi e l'attuazione di accordi di riammissione;
    - una politica di co-sviluppo che riduca le cause dell'emigrazione al di fuori di tali paesi, attraverso il finanziamento e il sostegno di progetti concreti. Occorre trarre il massimo valore dagli esempi di interventi condotti a buon fine in questi ultimi anni;
    - una lotta decisa per contrastare il lavoro illegale in Europa;
    - un'esecuzione degli stanziamenti di bilancio disponibili nettamente superiore a quella di questi ultimi anni.

Il relatore desidera sottolineare, se mai ce ne fosse bisogno, che gli immigrati illegali non devono essere assimilati a delinquenti; essi rischiano la vita per venire a cercare in Europa la libertà, o i mezzi di sostentamento. Gli uomini e le donne politici hanno la responsabilità di ricordarlo ai cittadini, definendo nel contempo una politica coerente ed efficace di lotta contro l'immigrazione clandestina.