



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.11.2001
COM(2001) 672 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SU UNA POLITICA COMUNE
IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE ILLEGALE**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SU UNA POLITICA COMUNE
IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE ILLEGALE**

Indice

1.	Sommario	3
2.	Parte I - Introduzione	4
3.	Parte II – Orientamenti, obiettivi e criteri.....	7
3.1.	Comprendere il fenomeno	7
3.2.	Rispetto degli obblighi internazionali ed in materia di diritti umani	8
3.3.	Coinvolgimento degli operatori in ciascun “anello della catena” in materia di migrazioni	9
3.4.	Prevenzione dell’immigrazione illegale	10
3.5.	Effettiva applicazione delle norme vigenti	10
3.6.	Sanzioni adeguate per le attività criminali.....	11
4.	Parte III – Piano d’azione	12
4.1.	Politica in materia di visti	12
4.2.	Scambio e analisi delle informazioni.....	15
4.3.	Misure per le fasi precedenti all’attraversamento delle frontiere.....	17
4.4.	Gestione delle frontiere: verso l’istituzione di una Guardia di frontiera europea.....	18
4.5.	Miglioramento della cooperazione e del coordinamento a livello operativo.....	20
4.6.	Un ruolo maggiore per Europol	21
4.7.	La legislazione sugli stranieri ed il diritto penale	22
4.8.	Politica di riammissione e di rimpatrio	26
5.	Conclusioni	27

1. SOMMARIO

A poche settimane dal Consiglio europeo di Laeken, l'attuazione del trattato di Amsterdam e delle conclusioni del vertice di Tampere giunge ad una fase cruciale. La Commissione ha già presentato la maggior parte delle proposte in materia di asilo e di immigrazione legale, e si rende ora pertanto necessario disciplinare anche l'aspetto dell'immigrazione clandestina che costituisce l'anello mancante di una politica completa in materia di immigrazione e di asilo. La Commissione trasmette al Consiglio ed al Parlamento europeo la presente comunicazione su una politica comune in materia di immigrazione illegale.

La Commissione ha individuato sei settori nei quali possono essere adottate delle misure di prevenzione e di lotta contro l'immigrazione clandestina:

1. **la politica in materia di visti,**
2. **le infrastrutture per lo scambio di informazioni, la cooperazione ed il coordinamento,**
3. **la gestione delle frontiere,**
4. **la cooperazione di polizia,**
5. **la legislazione sugli stranieri ed il diritto penale,**
6. **la politica di rimpatrio e di riammissione.**

Basandosi sugli strumenti e le misure esistenti a livello nazionale, la Commissione si adopera per creare effetti di sinergia tra le azioni nazionali integrandovi la dimensione europea. Inoltre, la Commissione desidera arricchire i dibattiti condotti attualmente a livello europeo:

- tenendo presente che qualsiasi misura di contrasto dei flussi migratori irregolari deve essere adottata quanto più vicino possibile alle persone interessate che si trovano in situazione irregolare, l'UE dovrebbe promuovere azioni nei paesi d'origine e di transito, così come azioni di sostegno a questi paesi, nel rispetto della politica comunitaria in materia di diritti umani. Tali azioni dovrebbero comportare un intenso scambio di informazioni, trasferimenti di conoscenze e sostegno finanziario per misure di controllo giustificate;
- riconoscendo quanto sia importante dare effettiva applicazione alle norme comuni vigenti, in particolare quelle relative alle condizioni per il rilascio dei visti ed ai controlli alle frontiere, l'UE dovrebbe rafforzare i suoi sforzi di sorveglianza;
- si dovrebbe intensificare la cooperazione amministrativa, ad esempio potenziando lo sviluppo della rete degli ufficiali di collegamento o promuovendo l'idea di squadre comuni per i controlli alle frontiere;
- per migliorare la cooperazione ed il coordinamento tra gli organismi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri, potrebbe essere istituito un servizio permanente di sostegno tecnico con il compito di facilitare la raccolta, l'analisi e la diffusione dell'informazione, coordinare la cooperazione amministrativa e gestire banche dati comuni per la gestione delle migrazioni;

- si dovrebbero utilizzare tutte le possibilità offerte dalle moderne tecnologie e mezzi di telecomunicazione per migliorare la cooperazione operativa, ad esempio nel caso del sistema di allarme rapido sui flussi migratori irregolari;
- gli scambi di informazioni, comprese le statistiche e l'analisi, dovrebbero essere perfezionati grazie ad azioni quali il miglioramento della qualità delle statistiche o l'istituzione di un osservatorio europeo delle migrazioni;
- la definizione di sanzioni adeguate e comparabili contro i favoreggiatori dell'immigrazione clandestina dovrebbe essere perfezionata ed armonizzata; ciò include, in particolare, pene severe per la commissione di attività criminose. Tra le principali misure individuate rientra anche il sequestro dei proventi del crimine;
- l'occupazione non dichiarata di persone in soggiorno irregolare è un'altra questione preoccupante che esige nuovi provvedimenti volti a diminuire la convenienza per i datori di lavoro e la "forza di attrazione" per i potenziali immigrati irregolari;
- occorre rafforzare la cooperazione di polizia conferendo ad Europol un ruolo più incisivo;
- si dovrebbe perseguire una politica comunitaria in materia di riammissione e giungere in breve tempo alla conclusione dei negoziati in corso con i paesi terzi.

Inoltre, la Commissione intende avviare il dibattito su una serie di idee nuove ed innovatrici di lotta contro l'immigrazione clandestina:

- la politica del rimpatrio deve essere maggiormente sviluppata, mettendo l'accento su azioni di coordinamento interno quali l'introduzione di criteri comuni e l'avvio di misure comuni. A tal fine, la Commissione presenterà **un Libro verde sulla politica comunitaria in materia di rimpatrio** nel prossimo futuro;
- in vista della istituzione di una Guardia di frontiera europea, saranno delineate le misure iniziali atte a facilitare il processo. Una **comunicazione sulla gestione delle frontiere europee**, che sarà presentata prossimamente dalla Commissione, fornirà informazioni più dettagliate al riguardo;
- l'Unione europea dovrebbe considerare la possibilità di creare un sistema europeo di identificazione dei visti, che permetterebbe uno scambio di informazioni tra gli Stati membri sui visti rilasciati. **A tale scopo, la Commissione intraprenderà uno studio di fattibilità relativo alla creazione di un sistema europeo di identificazione dei visti.**

2. PARTE I - INTRODUZIONE

La prevenzione ed il contrasto dell'immigrazione clandestina costituiscono elementi fondamentali della politica comune globale dell'Unione europea in materia di asilo e di immigrazione¹. L'entrata in vigore del trattato di Amsterdam ha introdotto nuove

¹ Cfr. COM(2000) 755 def.; COM (2000) 757 def.

competenze con l'inserimento del nuovo titolo IV nel trattato CE. Mentre l'articolo 62 del trattato CE costituisce il fondamento giuridico dei regolamenti riguardanti il controllo alle frontiere esterne e la politica in materia di visti, l'articolo 63, paragrafo 3 dello stesso fa esplicito riferimento alle misure riguardanti l'immigrazione e il soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. Inoltre, poiché l'immigrazione clandestina trova generalmente sostegno nelle reti della criminalità organizzata operanti a livello internazionale, sono applicabili anche le pertinenti disposizioni del titolo VI del trattato sull'Unione europea sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (articoli 29, 30 e 31 TUE).

Il Piano d'azione di Vienna del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del dicembre 1998², ha già precisato che, conformemente alla priorità che deve essere data al controllo dei flussi migratori, sarebbe necessario presentare rapidamente proposte concrete volte a migliorare la lotta contro l'immigrazione clandestina.

Inoltre, il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha sottolineato nelle sue conclusioni³ la necessità di gestire più efficacemente i flussi migratori in tutte le fasi e di affrontare alla radice il fenomeno dell'immigrazione illegale. Inoltre, il Consiglio europeo ha invitato a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri ed ha ricordato che i paesi candidati devono accettare l'*acquis* in materia nella sua interezza, comprese le disposizioni definite nell'ambito della cooperazione Schengen⁴. In sede di Consiglio, l'interesse comune nella lotta contro l'immigrazione clandestina, la necessità di cooperazione e la ferma determinazione a contrastare le reti criminali sono stati nuovamente confermati dall'accordo raggiunto recentemente sulla direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, della circolazione e del soggiorno illegali, sulla decisione-quadro intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali, e sulla direttiva relativa all'armonizzazione delle ammende comminate ai vettori che trasportano nel territorio degli Stati membri cittadini di paesi terzi sprovvisti dei documenti necessari per l'ammissione.

Nel "Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea"⁵, la Commissione ha indicato una prima serie di obiettivi miranti a rendere più efficace la lotta contro l'immigrazione illegale. Oltre che al miglioramento degli scambi di informazioni e di dati statistici, il documento fa riferimento al potenziamento della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento economico dei migranti, così come alla cooperazione con i paesi d'origine e alla definizione di una politica comune coerente in materia di riammissione e di rimpatrio.

Nella sua comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione⁶, adottata nel novembre 2000, la Commissione ha sottolineato la necessità di una politica comune globale in materia d'immigrazione, che tenga conto dell'evoluzione

² GU C 19 dell'23.1.1999, pag. 1.

³ Cfr. paragrafi da 22 a 25.

⁴ GU L 239 del 22.9.2000, pag. 1.

⁵ Cf. COM (2000) 782 def.; COM (2000) 167 def.

⁶ Cf. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM (2000) 757 def.

economica e demografica dell'Unione europea. L'immigrazione dovrebbe aver luogo secondo chiare procedure giuridiche che consentano di gestire efficacemente i flussi migratori e di evitare le distorsioni della concorrenza: **l'ingresso o il soggiorno illegali non dovrebbero trasformarsi nella desiderata forma di soggiorno permanente.** Nel mercato legale del lavoro si registra una crescente necessità non soltanto di lavoratori altamente qualificati, ma anche di lavoratori poco qualificati. In ogni caso, le persone in soggiorno irregolare non possono essere considerate un serbatoio dal quale attingere per fare fronte alla scarsità di manodopera, anche se occorre riconoscere che la possibilità di avere accesso ad un lavoro non dichiarato possa costituire il principale "fattore di attrazione" per potenziali migranti. Ciononostante, l'apertura o la riapertura di canali legali d'immigrazione non possono essere considerate la soluzione di tutti i problemi attinenti all'immigrazione clandestina.

Nel luglio 2001 la Commissione ha adottato un'altra comunicazione nella quale propone l'adozione di un metodo aperto di coordinamento nella politica comunitaria in materia di immigrazione⁷, a complemento dell'attuale cornice normativa. Tale metodo prevede la definizione di orientamenti a livello dell'Unione europea che gli Stati membri saranno chiamati ad attuare nel territorio nazionale. In detta comunicazione la Commissione ha proposto che siano definiti inizialmente sei orientamenti nei settori fondamentali già individuati dal Consiglio europeo di Tampere. Il terzo orientamento proposto dalla Commissione, relativo alla gestione dei flussi migratori, verte sul rafforzamento della lotta contro l'immigrazione clandestina, il traffico di migranti e la tratta degli esseri umani.

La Commissione sta valutando l'ipotesi di affrontare la questione dell'immigrazione clandestina adottando una impostazione di ampio respiro, che si avvalga nel modo migliore delle diverse possibilità istituzionali offerte dai trattati. Si devono comunque sempre tenere presenti le nozioni che sono ora oggetto di attenzione, come quelle di traffico illecito di migranti e di tratta di esseri umani, descritte successivamente al punto 4.7.

In considerazione dei pertinenti orientamenti comunitari in materia d'immigrazione, che devono essere attuati a livello nazionale, resta da definire in modo particolareggiato quali aspetti devono essere ricompresi nell'azione di contrasto dell'immigrazione clandestina a livello dell'Unione europea. In numerosi settori sono riscontrabili dei collegamenti con i movimenti illegali di persone verso l'UE e il soggiorno irregolare nell'UE. La presente comunicazione mira a ricondurre in una cornice di riferimento coerente gli sviluppi attuali, che potrebbero costituire soltanto una prima fase, ed eventuali future iniziative condotte a livello comunitario. Essa intende passare in rassegna gli elementi principali di tale politica (Parte II) ed illustrare, in modo strutturato, le future misure e forme di cooperazione che possono contribuire alla effettiva realizzazione di una efficace lotta comune contro l'immigrazione illegale (Parte III).

⁷

COM (2001) 387 def.

3. PARTE II – ORIENTAMENTI, OBIETTIVI E CRITERI

3.1. Comprendere il fenomeno

L'immigrazione clandestina è un fenomeno variegato sotto il profilo delle persone interessate e delle modalità di ingresso e soggiorno illegale nell'UE. Innanzitutto, vi sono coloro che entrano illegalmente nel territorio di uno Stato membro varcando clandestinamente la frontiera o esibendo documenti falsi o falsificati. Spesso questa modalità di ingresso illegale è seguita da persone che agiscono in modo individuale ed indipendente. Sempre più spesso, tuttavia, tali ingressi sono organizzati da intermediari che forniscono trasporto, alloggio temporaneo, documenti di viaggio, informazioni, sorveglianza ed altri servizi di supporto che hanno inizio nel paese di origine, continuano nei paesi di transito e terminano in quello di destinazione. Il prezzo di questi servizi è molto elevato, di modo che molti immigranti clandestini consegnano alle reti clandestine la maggior parte o tutti i loro risparmi. Quando non sono in grado di pagare il prezzo richiesto, gli immigranti clandestini diventano spesso vittime dei trafficanti, che li sfruttano per farsi "rimborsare" il costo del viaggio.

Esiste inoltre una folta categoria di persone che soggiornano irregolarmente nell'Unione europea e che sono entrate con un visto o un permesso di soggiorno validi, ma sono rimaste oltre il periodo autorizzato. Altri hanno semplicemente varcato la frontiera con un documento di viaggio valido, nel caso di cittadini esonerati dall'obbligo del visto di breve durata. Il loro soggiorno, legale in partenza, diventa tuttavia illegale nel momento in cui la persona interessata esercita un'attività dipendente o autonoma, non autorizzata dall'esenzione del visto o dal visto ottenuto. In numerosi casi, persone provviste di un valido permesso di soggiorno e di lavoro si trattengono semplicemente più a lungo del periodo autorizzato o violano altrimenti le norme sul soggiorno degli stranieri.

Visto il carattere non documentato del fenomeno, non è possibile valutare esattamente in che misura siano presenti le diverse categorie di persone in soggiorno irregolare. Appare evidente, tuttavia, che ciascuna categoria rappresenta una parte significativa dell'immigrazione clandestina nel suo insieme e che qualsiasi azione futura deve essere rivolta in modo adeguato a ciascuna di esse. Affinché tali azioni si rivelino efficaci sono comunque necessarie ulteriori analisi approfondite del fenomeno, in modo da individuare con maggiore precisione quali siano gli strumenti più idonei per le varie categorie di persone in soggiorno irregolare e le forme di soggiorno clandestino.

La Commissione ritiene che sia necessario un ulteriore impegno volto ad approfondire la conoscenza delle forme e modalità di soggiorno irregolare nell'Unione europea al fine di adeguare più specificamente i futuri interventi ai reali problemi da affrontare ai fini di una efficace prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina. A tale scopo, la Commissione raccomanda, nella Parte III, l'istituzione degli strumenti e delle strutture necessari alla realizzazione di un'analisi su scala dell'UE.

3.2. Rispetto degli obblighi internazionali ed in materia di diritti umani

Le misure relative alla lotta contro l'immigrazione clandestina devono essere fondate sul bilanciamento del diritto degli Stati membri di decidere se accordare o negare l'ammissione nel loro territorio ai cittadini di paesi terzi ed il loro obbligo di proteggere coloro che hanno veramente bisogno di protezione internazionale. Si tratta in particolare degli obblighi di protezione che discendono dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare l'articolo 3, e dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, in particolare gli articoli 33 e 31. Quest'ultimo articolo recita: *“Gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali per ingresso o soggiorno irregolare a quei rifugiati che, provenienti dal Paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata nel senso previsto dall'articolo 1, entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari”*.

Un'efficace azione contro l'immigrazione illegale, prevenendo lo sfruttamento abusivo del regime dell'asilo, svolge un ruolo fondamentale contribuendo ad agevolare l'accettazione, da parte dell'opinione pubblica, dell'ammissione di rifugiati per ragioni umanitarie.. La lotta contro l'immigrazione illegale deve tuttavia essere condotta con sensibilità ed equilibrio. Gli Stati membri dovrebbero pertanto esaminare come possono offrire rapido accesso alla protezione internazionale, di modo che i rifugiati non debbano ricorrere all'immigrazione clandestina o rivolgersi ai trafficanti di esseri umani. In questo contesto, gli Stati membri potrebbero avvalersi maggiormente del loro potere discrezionale per permettere che un numero più elevato di domande d'asilo sia presentato all'estero o che le domande di protezione siano esaminate nella regione d'origine ed agevolare l'arrivo di rifugiati nel territorio degli Stati membri nell'ambito di un programma di reinsediamento. Tali prassi permetterebbero di garantire un livello sufficiente di protezione ai rifugiati nell'ambito e compatibilmente con un sistema di efficaci contromisure di lotta ai flussi clandestini. Infine, indipendentemente dalle misure adottate per contrastare l'immigrazione clandestina, si devono rispettare le necessità specifiche di categorie potenzialmente vulnerabili, quali i minori e le donne.

Come indicato nella comunicazione intitolata “Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo”, del novembre 2000⁸, la Commissione ritiene che trattare le domande di protezione nei paesi d'origine e facilitare l'ingresso dei rifugiati nel territorio degli Stati membri attraverso un programma di reinsediamento costituiscano due modalità per offrire un accesso rapido alla protezione evitando che i rifugiati rischino di cadere vittime delle reti dedite all'immigrazione illegale e alla tratta di esseri umani. A tale scopo, la Commissione ha finanziato due studi su questo nuovo approccio alla protezione internazionale.

⁸ Si veda il punto 2.3.2 del COM (2000) 755 def.

3.3. Coinvolgimento degli operatori in ciascun “anello della catena” in materia di migrazioni

Gli sforzi fatti ai fini della gestione dei movimenti migratori non possono avere pieno effetto se non si dà attuazione alle misure adottate fin dal punto di partenza della catena, ovvero la promozione della pace, della stabilità politica, dei diritti umani, dei principi democratici e di uno sviluppo economico, sociale ed ambientale duraturo nei paesi d'origine. A tale scopo, occorrerebbe inserire le questioni relative all'immigrazione nei partenariati esistenti, che costituiscono la cornice generale delle nostre relazioni con i paesi terzi.

La fase seguente consiste nell'intensificare ulteriormente la cooperazione con i paesi di transito. I trafficanti di esseri umani usano diverse modalità di trasporto e scelgono diversi itinerari ai fini delle loro attività illecite. Giacché generalmente non esistono collegamenti diretti con i principali paesi di partenza, il transito attraverso il territorio di paesi terzi è la norma. I migranti clandestini sfruttano le lacune nel controllo alle frontiere e altri punti deboli nelle misure di controllo. Alcuni paesi di transito mostrano una certa riluttanza a combattere con determinazione i flussi di migrazione irregolare poiché temono di poter diventare a loro volta un paese di destinazione. Appare quindi necessario avviare un dialogo con i paesi di transito per sostenere il loro sforzo di fare fronte a questo problema. Ad esempio, si potrebbe prevedere di sostenere in modo sostanziale i centri d'accoglienza e di accertamento della qualifica di rifugiati in questi paesi.

Nel contesto dell'allargamento, i paesi candidati devono adottare, nelle rispettive legislazioni e prassi interne, l'*acquis* dell'Unione europea in vigore in materia di lotta contro l'immigrazione clandestina. Ciò suppone anche il pieno recepimento dell'*acquis* di Schengen, a norma dell'articolo 8 del protocollo di Schengen. I paesi candidati sono anche tenuti a redigere dettagliati Piani d'azione nazionali per il recepimento di tale *acquis*.

Occorre essere consapevoli del fatto che, nonostante l'adozione di misure di controllo, i flussi d'immigrazione clandestina possono continuare all'interno delle frontiere dell'UE, nel caso degli immigrati clandestini che cercano di raggiungere il loro Stato membro preferito transitando attraverso altri Stati membri. Nonostante le misure già adottate ai fini della gestione dell'immigrazione illegale e la cooperazione tra Stati membri, si dovrebbe continuare a sorvegliare e contrastare i movimenti illegali anche all'interno del territorio degli Stati membri, in particolare attraverso una maggiore condivisione delle informazioni e una più intensa cooperazione.

L'UE e gli Stati membri dovrebbero continuare a partecipare attivamente in altre sedi internazionali e concludere accordi multilaterali in materia. Un rafforzamento della cooperazione internazionale dovrebbe inoltre facilitare e promuovere la cooperazione dei paesi terzi e le altre forme di contrasto dell'immigrazione clandestina. In particolare, nell'attuazione delle misure di lotta contro l'immigrazione clandestina nei paesi terzi potrebbe essere molto utile sotto diversi aspetti avvalersi della competenza ed esperienza di organizzazioni internazionali, quali l'ACNUR o l'IOM. Innanzitutto, tali organizzazioni possono confermare che le azioni previste rispondono appieno a giustificati bisogni di protezione. Inoltre, utilizzare infrastrutture esistenti anziché crearne di nuove permetterebbe una certa sinergia. Infine, tale coinvolgimento potrebbe portare ad una maggiore comprensione reciproca tra i vari operatori.

Si deve assicurare una efficiente gestione dei flussi migratori in tutte le fasi del fenomeno allo scopo di mantenere traccia dei movimenti irregolari. Nell'elaborazione della sua politica in futuro, la Commissione applicherà una impostazione basata sul coinvolgimento degli interessati di ciascun "anello della catena" per sorvegliare e contrastare i movimenti irregolari dai paesi e regioni d'origine ai paesi di destinazione, attraverso i paesi di transito. Ne consegue che la lotta contro l'immigrazione illegale comporta anche la mobilitazione di alcuni aspetti di politica esterna.

3.4. Prevenzione dell'immigrazione illegale

È già stato riconosciuto a livello europeo, nello specifico settore della tratta degli esseri umani, che soltanto una impostazione pluridisciplinare rivolta al contempo alla repressione e alla prevenzione consentirà di combattere il fenomeno in modo efficace e coerente. Una politica equilibrata in materia d'immigrazione clandestina deve anche ricomprendere la prevenzione quale aspetto essenziale della strategia dell'Unione europea. Nel settore dell'immigrazione illegale, la dimensione della prevenzione dovrebbe includere un'analisi delle cause, una migliore comprensione del fenomeno e l'individuazione delle nuove tendenze, l'avvio di campagne d'informazione, la promozione di nuovi partenariati e il potenziamento delle reti esistenti. In questo settore, occorre anche prestare una certa attenzione alle regioni periferiche dell'Unione, in considerazione della loro situazione geografica che le espone particolarmente ai flussi migratori.

Il Forum europeo sulla prevenzione del crimine organizzato, che è stato avviato dalla Commissione nel maggio 2001 e si è già interessato alla prevenzione della tratta degli esseri umani, potrebbe fungere da catalizzatore ai fini della promozione di tali iniziative.

3.5. Effettiva applicazione delle norme vigenti

Naturalmente in tutti gli Stati membri dell'Unione europea esiste già una cornice giuridica per la lotta contro l'immigrazione clandestina, così come norme per il rilascio dei visti, i controlli alle frontiere, l'ingresso ed il soggiorno illegali, il traffico e la tratta degli esseri umani, il lavoro nero e la responsabilità dei vettori. Alcuni principi comuni attinenti a tali questioni sono stati enunciati in diverse raccomandazioni nell'ambito del trattato di Maastricht⁹. Inoltre, e soprattutto, molte norme vincolanti sono state introdotte in applicazione della convenzione di Schengen.

Introdurre nuove norme o armonizzare le norme a livello dell'UE non ha alcun senso se le disposizioni in vigore non sono applicate mettendo in opera risorse sufficienti a tal fine e, soprattutto, con tutta la determinazione necessaria. Gli sforzi comuni sono destinati al fallimento se gli Stati membri, a livello dei loro organismi e della loro azione, non seguono le regole che essi stessi hanno adottato in comune, in particolare per quanto attiene al rilascio dei visti e al controllo delle frontiere esterne. Sia che si

⁹ Si vedano ad esempio, GU C 5 del 10.1.1996, pag. 1; GU C 5 del 10.1.1996, pag. 3; GU C 304 del 14.10.1996; GU L 342 del 31.12.1996, pag. 5.

tratti di un paese di transito o di destinazione, ciascuno Stato membro deve pertanto impegnarsi a fondo in vista di un autentico partenariato, basato sulla fiducia reciproca nelle attività di applicazione della legge degli altri Stati membri.

La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia richiede che tutti gli Stati membri applichino effettivamente le norme comuni. La forza del sistema di sicurezza comune è pari a quella del suo anello più debole. Risulta essenziale quindi dare priorità innanzitutto ad una effettiva applicazione delle disposizioni già in vigore.

Solo un'attuazione concreta ed un'applicazione efficace delle norme esistenti e delle azioni comuni future assicureranno la credibilità del primato del diritto nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia come previsto dal trattato di Amsterdam. Di conseguenza, occorrerebbe rafforzare il controllo della effettiva applicazione delle norme comuni esistenti, ad esempio conducendo periodicamente controlli congiunti presso gli uffici consolari e le frontiere esterne.

3.6. Sanzioni adeguate per le attività criminali

Le attività criminali, che sono sempre associate ai flussi d'immigrazione clandestina, sono fonte di grande preoccupazione in tutti gli Stati membri. Soprattutto la tratta degli esseri umani e le attività dei trafficanti a tal fine sono considerate assolutamente inaccettabili. Occorre pertanto stabilire adeguate norme di diritto penale. Nessuno Stato membro dell'Unione europea dovrebbe essere considerato dai potenziali criminali relativamente "più sicuro" ai fini della loro attività illecita. Ciò permetterebbe di rafforzare la giustizia all'interno dell'UE e mostrare chiaramente che gli Stati membri sono pronti ad applicare severe sanzioni. Nella conclusione n. 23, il Consiglio europeo di Tampere ha infatti chiesto l'adozione di norme che prevedano sanzioni severe contro i reati gravi.

Nel settembre 2001 il Consiglio GAI ha raggiunto un accordo su una decisione quadro relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani.¹⁰ La decisione quadro fornisce in particolare una definizione comune della tratta di esseri umani, che contribuirà a facilitare la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Oltre agli articoli che sanciscono la responsabilità penale delle persone giuridiche, le sanzioni applicabili alle persone giuridiche, la giurisdizione e l'azione penale, la decisione quadro prevede inoltre un livello comune di sanzioni non inferiore agli otto anni se il reato è stato commesso in determinate circostanze.

A seguito dell'accordo politico raggiunto dal Consiglio nel maggio 2001 in relazione alla proposta di decisione-quadro relativa alla tratta dei migranti, è necessario completare l'opera di armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri e assicurarne quanto prima l'attuazione a livello nazionale. Inoltre, sono necessarie norme comuni per contrastare il lavoro nero, e disciplinare la responsabilità dei vettori e l'ingresso ed il soggiorno irregolari.

Inoltre, si dovrebbe tener presente che il guadagno è la principale motivazione di quasi tutti coloro che favoriscono l'immigrazione clandestina. La sola sanzione penale non ha un effetto sufficiente. Si deve fare in modo di aumentare il costo

¹⁰ COM (2000) 854 def.

dell'immigrazione clandestina attraverso alcune misure che abbiano una ripercussione finanziaria sui trafficanti, ma anche sui datori di lavoro della manodopera clandestina. Tali misure dovrebbero prevedere innanzitutto il congelamento e la confisca dei proventi realizzati dai trafficanti. I trafficanti, i favoreggiatori ed i datori di lavoro di manodopera illegale dovrebbero essere obbligati a rimborsare tutti i costi relativi al rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. Inoltre, i vantaggi concorrenziali di cui i datori di lavoro di manodopera illegale hanno beneficiato dovrebbero essere annullati con l'imposizione di sanzioni pecuniarie.

Di fronte al crescente coinvolgimento delle organizzazioni criminali internazionali nei settori dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani, il Consiglio dovrebbe individuare, in applicazione del Piano d'azione del 1997 per la lotta contro la criminalità organizzata, misure particolarmente adeguate e, se necessario, accordare la priorità alla loro adozione o attuazione. In un contesto più generale, la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 12-15 dicembre 2000) ed i due protocolli aggiuntivi sulla tratta delle persone e il traffico di migranti¹¹ costituiscono attualmente la base di un riconoscimento mondiale del problema e di un approccio comparabile per affrontarlo. Risulta pertanto indispensabile assicurare una rapida ratifica di tali strumenti e un'attuazione coordinata delle relative disposizioni a livello dell'Unione europea.

4. PARTE III – PIANO D'AZIONE

4.1. Politica in materia di visti

Secondo l'articolo 61 del trattato CE, la politica in materia di visti è una misura d'accompagnamento direttamente collegata alla libera circolazione delle persone rispetto ai controlli alle frontiere esterne. Pur facilitando la libera circolazione delle persone, la politica in materia di visti può contribuire in modo significativo alla prevenzione dell'immigrazione clandestina. La sola politica in materia di visti non può tuttavia contrastare l'immigrazione illegale nel caso, ad esempio, dei cittadini di paesi terzi che entrano legalmente, ma restano nel territorio dell'UE oltre il periodo autorizzato.

4.1.1. Elenchi degli Stati i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto

L'adozione del regolamento del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo¹², contribuisce a sviluppare una politica armonizzata in materia di visti e costituisce uno strumento di prevenzione dell'ingresso illegale delle persone non autorizzate nel territorio degli Stati membri.

¹¹ Doc. ONU A/55/383 del 2.11.2000 e COM(2000)760 def.

¹² GUL 81, 21.3.2001.

4.1.2. *Visto di modello uniforme e norme di sicurezza*

Gli aspetti della sicurezza e dell'identificazione sono stati curati prevedendo l'uso di documenti sicuri, che dovrebbero permettere di identificare chiaramente la persona interessata. Inoltre, i documenti di viaggio servono a provare che il titolare è autorizzato ad esercitare alcuni diritti. Da quando tali documenti esistono, essi sono stati oggetto di falsificazioni ed abusi per ovvi motivi. Gli Stati hanno pertanto costantemente cercato di renderli più sicuri. L'introduzione del visto autoadesivo UE/Schengen è un esempio della proficua cooperazione nel settore della sicurezza dei documenti. Introdotto dal regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti, esso è diventato un documento che risponde ai più elevati criteri di sicurezza, efficace contro la falsificazione e i tentativi di contraffazione. Anche i paesi terzi dovrebbero essere incoraggiati, e persino sostenuti in tal senso, ad intensificare gli sforzi di rendere più sicuri i documenti di viaggio che rilasciano.

Migliorare la sicurezza dei visti è un processo continuo. A tale riguardo, devono essere elaborate soluzioni nuove ed innovative, che renderebbero ancora più sicuro l'utilizzo di tali documenti. Uno degli aspetti importanti è la possibilità di instaurare un chiaro collegamento tra l'identità della persona ed il visto autoadesivo. Di tale aspetto ha tenuto conto la proposta della Commissione di modifica del regolamento n. 1683/95 del 9 ottobre 2001¹³, che mira ad integrare nel modello di visto uniforme una fotografia realizzata secondo elevati criteri di sicurezza. Si tratta soltanto della prima misura concreta verso l'integrazione di dispositivi di elevata sicurezza, che saranno elaborati grazie alle nuove tecnologie.

4.1.3. *Istituzione di strutture amministrative comuni*

Le conclusioni di Tampere (n. 22) sottolineano che “dovrebbe essere ulteriormente sviluppata un'attiva politica comune in materia di visti e documenti falsi, che preveda anche una più stretta cooperazione fra i consolati dell'UE nei paesi terzi e, se necessario, la creazione di servizi comuni dell'UE preposti al rilascio dei visti.”

Gli scambi di informazioni sulle prassi adottate in materia di rilascio dei visti e sulle tendenze osservate nella falsificazione dei documenti avvengono a livello tanto formale che informale. È necessario promuovere e migliorare ulteriormente tale proficua cooperazione attraverso la reciproca assistenza nel settore della formazione del personale. È anche prassi corrente che in diversi paesi gli uffici consolari di alcuni Stati membri rappresentino anche gli altri Stati membri sprovvisti colà di propri uffici di rappresentanza.

In questo contesto, l'idea di **uffici comuni preposti al rilascio di visti** è stata avanzata occasionalmente, ma non ha purtroppo portato a risultati concreti fino ad oggi, a causa di difficoltà pratiche, giuridiche e attinenti alla ripartizione dei costi.

Appare tuttavia chiaro che uno dei vantaggi che si possono attendere da tali uffici comuni sarebbe una riduzione del costo di rilascio dei visti. La ripartizione degli oneri che ne risulterebbe permetterebbe di liberare le risorse finanziarie necessarie agli Stati membri per migliorare le attrezzature tecniche utilizzate ai fini del rilascio

¹³ COM (2001) 577 def.

dei visti (individuazione dei documenti contraffatti o falsificati, accesso alle basi di dati in linea sui modelli di documenti di viaggio, condizioni di conservazione sicure per i visti autoadesivi in bianco, ecc.). Inoltre, l'utilizzo comune del personale fornirebbe anche l'occasione di confrontare le esperienze ed il "know-how" in materia di valutazione dei rischi di immigrazione clandestina o della possibilità che i cittadini di paesi terzi si trattengano oltre il periodo autorizzato. A medio o lungo termine, un altro grande vantaggio di tali uffici consisterebbe nell'attuazione più uniforme delle norme comuni e nella riduzione del fenomeno della richiesta dei visti all'uno o l'altro Stato membro per motivi di convenienza ("visa shopping").

Il processo di istituzione di uffici comuni per il rilascio dei visti potrebbe essere avviato con un progetto pilota in una località idonea. Per superare le difficoltà giuridiche, finanziarie e, in certa misura, psicologiche che si possono presentare, la Commissione raccomanda una impostazione graduale, consistente inizialmente nell'uso comune di edifici ed impianti, per condividere in un secondo tempo le attrezzature tecniche e procedere infine a scambi di personale in vista dell'istituzione di squadre comuni .

4.1.4. *Sviluppo di un sistema europeo di identificazione dei visti*

La creazione di strutture amministrative comuni potrebbe, di per sé, costituire un passo importante verso l'armonizzazione delle politiche e prassi degli Stati membri in materia di visti. Tuttavia, si potrebbe ipotizzare un approccio alternativo o complementare basato sull'utilizzo delle possibilità offerte dalle moderne tecnologie informatiche e di comunicazione.

Infatti, anche un visto autoadesivo che risponde ad elevati criteri di sicurezza non può essere pienamente efficace se il passaporto sul quale è apposto non presenta analoghe garanzie. Documenti sicuri non sono di alcuna utilità se il titolare li nasconde o se ne libera per nascondere la propria identità, l'itinerario percorso o la data di scadenza del visto. Inoltre, è molto difficile identificare e controllare i viaggiatori, anche quelli effettivamente muniti di un visto valido, quando non portano con sé i loro documenti di viaggio.

Nel contesto della prevenzione delle minacce terroristiche, le conclusioni del Consiglio GAI del 20 settembre invitano la Commissione a presentare delle proposte volte a istituire una rete di scambio di informazioni sui visti rilasciati. Il processo di riflessione e gli studi di fattibilità che possono essere avviati al riguardo dovrebbero considerare se siffatto sistema elettronico comune in linea potrebbe integrare l'aspetto relativo alla sicurezza dei documenti, in modo da poter disporre di una doppia procedura d'identificazione basata su documenti sicuri ed una corrispondente banca dati.

Tale sistema potrebbe includere le informazioni già raccolte o attualmente richieste ai richiedenti un visto, quali i dati personali. Inoltre, si potrebbe realizzare ed archiviare una foto in formato elettronico. Anche i documenti di viaggio dovrebbero essere sottoposti a scansione elettronica ed archiviati, il che presenterebbe due grandi vantaggi: in primo luogo, qualsiasi successiva manipolazione del documento di viaggio potrebbe essere facilmente individuata comparando il documento in questione con la sua immagine; in secondo luogo, l'immagine archiviata dei documenti di viaggio potrebbe essere utilizzata per ottenere rapidamente nuovi

documenti di viaggio, quando una persona è obbligata a lasciare il paese, ma cerca di nascondere la propria identità. In ogni caso, lo sviluppo di tale sistema dovrebbe essere fondato su una chiara definizione delle necessità e degli obiettivi, nonché su una valutazione attenta delle iniziative esistenti (tra cui le possibilità già offerte dai sistemi SIS e VISION) e delle risorse da mobilitare. Qualsiasi sistema di questo tipo dovrebbe essere progettato nel rispetto delle norme attuali in materia di protezione dei dati a carattere personale.

La Commissione propone di valutare la fattibilità di un sistema europeo d'identificazione dei visti al fine di istituire un moderno strumento che consenta di garantire l'ammissione per soggiorni di breve durata ed il rientro nel paese di origine alla scadenza del visto. In una fase successiva, si potrebbe verificare l'effettiva possibilità di istituire tale sistema, limitato, nella fase iniziale, ad alcuni paesi o regioni d'origine.

4.2. Scambio e analisi delle informazioni

4.2.1. Statistiche

Secondo una valutazione ampiamente condivisa, il fenomeno dell'immigrazione clandestina ha assunto una dimensione considerevole che non può essere trascurata a motivo delle sue implicazioni sociali, economiche e politiche nei paesi di destinazione. Tuttavia, per definizione, è impossibile ottenere un quadro esatto della dimensione del fenomeno dell'immigrazione illegale negli Stati membri dell'Unione europea. Una stima può essere derivata soltanto dai dati oggettivi che sono collegabili al fenomeno, ad esempio il numero delle domande d'ingresso rifiutate, di fermi di migranti clandestini effettuati alla frontiera o nel territorio del paese, di domande di protezione internazionale respinte, di richieste di regolarizzazione del soggiorno in base alla legislazione nazionale o ancora il numero di provvedimenti eseguiti di accompagnamento alla frontiera o di rimpatri forzati.

Il Consiglio del maggio 2001 ha deciso di introdurre una relazione pubblica annuale che riporta un quadro generale ed un'analisi statistica utili ai fini del dibattito sulle tendenze registrate nel settore dell'asilo e dei flussi migratori nonché sull'evoluzione della politica in materia nell'Unione europea. Una sezione della menzionata relazione sarebbe dedicata all'analisi dei dati relativi all'immigrazione clandestina.

La Commissione presenterà un Piano d'azione per l'attuazione della decisione del Consiglio e altre azioni necessarie per migliorare la raccolta di dati in materia d'asilo e d'immigrazione come indicato nel documento di lavoro della Commissione dell'aprile 2001¹⁴.

4.2.2. Raccolta ed analisi di informazioni e dati di intelligence

Le sole cifre non sono tuttavia sufficienti alla comprensione del fenomeno ed alla elaborazione di decisioni per fini operativi. Risulta pertanto indispensabile operare un'analisi approfondita delle cause, dei metodi di ingresso e delle conseguenze che

¹⁴ Cfr. SEC (2001) 602 del 9.4.2001.

ne derivano per le nostre società. Gli Stati membri hanno raccolto una considerevole quantità di informazioni ed hanno acquisito grande esperienza in questo settore, ma la dimensione europea del fenomeno non è stata fino ad oggi sufficientemente esaminata. Benché siano state istituite nel corso degli anni reti formali ed informali di scambio delle informazioni a questo scopo, occorre migliorare ancora lo scambio di informazioni a livello europeo per permettere alla Comunità di elaborare politiche comuni adeguate.

Per instaurare un costante scambio di informazioni tra Stati membri, è stato istituito un apposito centro, denominato CIREFI¹⁵. Con periodicità quasi mensile, esperti degli Stati membri si scambiano informazioni, in particolare sulle tendenze attuali dei flussi d'immigrazione clandestina. Questa forma di cooperazione potrebbe tuttavia essere rafforzata, il che richiederebbe un'intensificazione della costituzione di reti tra i servizi operativi degli Stati membri, soprattutto nel settore dell'analisi.

La Commissione sta attualmente esaminando l'ipotesi di istituire un osservatorio europeo delle migrazioni, con il compito di sorvegliare i flussi migratori tanto legali che irregolari ed effettuare analisi comparative in questo settore. La Commissione sottolinea inoltre la necessità di continuare a sviluppare strutture adeguate a livello dell'UE per permettere un'azione più coordinata degli organismi di polizia e giudiziari degli Stati membri.

4.2.3. *Sviluppo di un sistema di allarme rapido*

Con risoluzione del Consiglio del maggio 1999 è stato istituito un sistema di allarme rapido per la trasmissione di informazioni riguardanti l'immigrazione clandestina e le reti criminali di passatori. L'obiettivo era di instaurare una cornice di comunicazione permanente e standardizzata che consentisse agli Stati membri di segnalare immediatamente flussi migratori clandestini. Il sistema si trova tuttavia ancora in una fase rudimentale. I principali problemi che ne impediscono lo sviluppo sono un utilizzo insufficiente, una diffusione lacunosa delle informazioni nell'ambito dei servizi interessati degli Stati membri ed una infrastruttura tecnica non efficiente. Come primo passo, sarebbe possibile elaborare orientamenti comuni relativi ai casi nei quali occorre utilizzare il sistema. L'infrastruttura amministrativa e tecnica sembra tuttavia essere l'ostacolo principale. I servizi operativi devono avere la possibilità di diffondere ed ottenere informazioni quanto più facilmente possibile, sette giorni su sette e ventiquattro ore al giorno. Per questo motivo, il sistema dovrebbe essere trasformato in un sito intranet sicuro accessibile sul Web. Indubbiamente, il successo di tale approccio dipende in larga misura dalla possibilità dei servizi operativi di avere un agevole accesso al sistema.

La Commissione presenterà una proposta sulle modalità di attuazione e di gestione di tale sistema avanzato di allarme rapido.

¹⁵ Centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione; GU C 274 del 19.9.1996, pag. 50

4.3. Misure per le fasi precedenti all'attraversamento delle frontiere

4.3.1. Consulenza e sostegno degli ufficiali di collegamento

Sono state adottate alcune misure iniziali volte a sviluppare la nozione di ufficiali di collegamento nei paesi di transito e di origine ed a coordinare tali azioni tra Stati membri¹⁶. Conformemente alle conclusioni approvate dal Consiglio nel novembre 2000 e nel maggio 2001, si sta rafforzando la rete degli ufficiali di collegamento degli Stati membri, ad esempio nel settore della cooperazione nella regione dei Balcani occidentali.

In futuro, l'Unione europea dovrebbe continuare a rafforzare la rete di ufficiali di collegamento nel settore dell'immigrazione e del trasporto aereo promuovendo una più intensa ed utile cooperazione. Occorrerebbe garantire lo scambio continuo di informazioni tra gli ufficiali di collegamento del settore dell'immigrazione e del trasporto aereo e gli ufficiali di collegamento appartenenti agli organismi di polizia ed altri funzionari dei servizi d'intelligence degli Stati membri. Si dovrebbero organizzare periodicamente delle attività di formazione comune sulla base di compiti ed incarichi definiti preventivamente. La reciproca assistenza tra ufficiali di collegamento dovrebbe essere sostenuta.

Si dovrebbe mettere in atto un efficace coordinamento per quanto riguarda i compiti, le attività di formazione ed i distacchi degli ufficiali di collegamento. Inoltre, appare utile instaurare un coordinamento ad hoc nelle zone interessate, ad esempio per stabilire contatti con altri operatori in loco.

4.3.2. Sostegno finanziario ad azioni nei paesi terzi

In sede di attuazione dell'impostazione basata sul coinvolgimento dei diversi "anelli della catena" è essenziale sostenere misure mirate nei paesi d'origine e di transito. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere hanno già individuato alcune di tali forme d'assistenza, allo scopo, in particolare, di aiutare i paesi in questione a rafforzare la loro capacità di lotta contro la tratta degli esseri umani e ad assolvere i loro obblighi di riammissione (cfr. punto 4.8.). In questo contesto, progetti mirati in materia di migrazione e di asilo potrebbero essere finanziati nei settori seguenti:

- sostegno alle infrastrutture di accoglienza dei richiedenti asilo;
- sviluppo di strutture di registrazione pubbliche;
- campagne di sensibilizzazione;
- miglioramento della sicurezza dei documenti;
- distacchi di ufficiali di collegamento;

¹⁶ Nell'ambito di Schengen, questi concetti sono stati già inseriti nel settore dei consulenti in materia di documenti e di frontiere esterne, si veda SCH/Com-ex (98) 59 rev; GU L 239 del 22.10.2000, pag. 308, e SCH/Com-ex (99) 7, rev. 2; GU L 239 del 22.10.2000, pag. 411.

- riunioni di esperti, formazione e seminari.

Per quanto riguarda la situazione specifica dei paesi di transito, si potrebbero finanziare le seguenti azioni supplementari:

- sostegno al rimpatrio di immigrati in posizione irregolare;
- miglioramento della gestione del controllo alle frontiere e dell'attrezzatura relativa.

Sulla base dell'esperienza maturata nell'attuazione dei Piani d'azione elaborati dal Gruppo di lavoro ad alto livello "Asilo e migrazione" ed adottati dal Consiglio, ed al fine di completare le azioni nazionali adottate in conformità degli orientamenti europei in materia di immigrazione, la Commissione proporrà un nuovo programma a tale fine, volto ad integrare altri programmi regionali esistenti, nei quali, nonostante la loro portata molto più ampia, i temi della migrazione assumono carattere prioritario. In ogni caso, si deve prestare particolare attenzione alla coerenza complessiva delle nostre azioni esterne.

4.3.3. *Campagne di sensibilizzazione*

La conclusione n. 22 del Consiglio europeo di Tampere cita le campagne d'informazione nei paesi d'origine tra gli strumenti per contrastare i flussi di immigrazione irregolare. Il concetto di campagne d'informazione dovrebbe essere interpretato in senso largo. Vi potrebbero rientrare azioni miranti a sensibilizzare il pubblico in generale sui problemi ed i rischi collegati con l'immigrazione clandestina, nonché iniziative mirate e rivolte a gruppi specifici quali i disoccupati, le donne o gli studenti. Tali iniziative potrebbero avvalersi di diversi modi di diffusione dei messaggi quali seminari, tavole rotonde ed anche articoli di stampa o interventi alla radio ed alla televisione.

Le campagne d'informazione devono essere tagliate su misura per il paese o regione d'origine interessati. La dimensione culturale assume importanza fondamentale in tali campagne, le quali devono pertanto essere preparate con cura, in modo da produrre l'effetto desiderato sulla regione ed il pubblico che ne sono i destinatari.

La Commissione svilupperà maggiormente il concetto di campagne di sensibilizzazione tenendo debitamente conto delle identità regionali e culturali al fine di creare uno strumento efficace e idoneo nei paesi d'origine.

4.4. **Gestione delle frontiere: verso l'istituzione di una Guardia di frontiera europea**

Controlli rigorosi ed efficaci alle frontiere esterne costituiscono un importante fattore di prevenzione dell'immigrazione clandestina. Giova sottolineare altresì che la gestione delle frontiere non riguarda soltanto l'aspetto dell'immigrazione, ma persegue anche altre finalità: gli aspetti doganali, la sicurezza del traffico, la prevenzione dell'ingresso di merci pericolose o illegali, l'identificazione di persone ricercate perché pendono nei loro confronti un mandato di arresto o un provvedimento di estradizione emanato da un'autorità giudiziaria competente, ecc.

Tutti questi elementi devono essere integrati in una strategia coerente. L'istituzione di una **Guardia di frontiera europea** quale elemento fondamentale di tale strategia ha già ricevuto un forte avallo politico, ed è in corso uno studio esplorativo, finanziato dal programma ODYSSEUS. Detto questo, si possono adottare entro breve delle misure iniziali che costituiranno il nucleo di siffatto approccio globale.

4.4.1. *Programmi di studi e di formazione comuni*

Come già sottolineato, i controlli alle frontiere sono condotti secondo principi uniformi fondati su una norma comune. Tali elementi devono tuttavia essere ulteriormente sviluppati. Un fattore chiave per migliorare la qualità della cooperazione potrebbe consistere nell'elaborazione di un programma di studi armonizzato per il personale della Guardia di frontiera europea, che tenga conto delle caratteristiche proprie di ciascuna tradizione educativa nazionale.

Un'altra misura atta a rafforzare la cooperazione tra le autorità di controllo delle frontiere consiste nell'armonizzare la formazione del personale della Guardia di frontiera. I primi tentativi sono in corso nell'ambito della prevista Accademia europea di polizia (**AEP**). Occorre tuttavia sottolineare che, in questo contesto, si deve operare una chiara distinzione tra immigrazione e, rispettivamente, gli aspetti attinenti al controllo delle frontiere e la cooperazione di polizia. Le questioni attinenti al controllo delle frontiere dovrebbero essere affidate ad un servizio specializzato, che richiede specifiche conoscenze. La gestione di una Guardia di frontiera professionale richiede evidentemente una mirata formazione teorica e pratica. Inoltre, si rammenta che la cornice giuridica non è la medesima.

Si deve pertanto considerare se non si possa rispondere più efficacemente a tali necessità specifiche creando uno strumento indipendente e specifico, che poggi su una rete di istituti di formazione nazionali esistente e fornisca servizi appropriati e mirati quali l'elaborazione di programmi, seminari, workshops, ecc. Tale rete potrebbe a sua volta costituire la base per l'istituzione di un'**Accademia europea della Guardia di frontiera**, che potrebbe organizzare sessioni di formazione anche per i funzionari dei paesi di transito impegnati in una qualche forma di cooperazione con l'Unione europea.

4.4.2. *Controlli e sorveglianza delle frontiere da parte di squadre comuni*

Gli articoli 7 e 47 della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen prescrivono una più stretta cooperazione nel settore dei controlli alle frontiere, che potrebbe avvenire attraverso lo scambio di ufficiali di collegamento. Sulla base di accordi bilaterali, hanno già luogo distacchi di ufficiali di collegamento nei due sensi. Tali ufficiali possono essere assegnati a organismi operativi della Guardia di frontiera presso le frontiere esterne; essi non assolvono mansioni che discendono dalla sovranità degli Stati, ma svolgono ruoli di consulenza e di supporto alle competenti autorità della Guardia di frontiera. Si dovrebbe considerare il modo per migliorare e sviluppare ulteriormente tale tipo di scambi, non soltanto nell'ambito della cooperazione bilaterale tra Stati membri, ma anche con un approccio comunitario coerente. A tal fine potrebbe essere utile il meccanismo di sostegno tecnico alla cooperazione considerato al punto 4.5.

La Commissione intende approfondire le menzionate proposte in una comunicazione sulla gestione delle frontiere europee che sarà pubblicata prossimamente. Uno degli

elementi chiave di tale impostazione di ampia portata sarà in particolare lo sviluppo di un concetto operativo che porterà - a medio termine - alla creazione di una Guardia di frontiera europea.

4.5. Miglioramento della cooperazione e del coordinamento a livello operativo

Attesa l'intensificazione delle iniziative comuni, le azioni degli Stati membri in numerosi settori potrebbero essere rese più adeguate e coordinate:

- coordinamento dell'invio degli ufficiali di collegamento e degli esperti (punto 4.3.1.);
- coordinamento delle attività degli ufficiali di collegamento e degli esperti e degli altri operatori nella regione di intervento (punto 4.3.1.);
- creazione di reti e di collegamenti tra i servizi operativi degli Stati membri (punto 4.4.2.).

Fino ad oggi, molte valide iniziative sono state condotte dagli Stati membri a titolo individuale o sviluppate in seno al Consiglio, molto spesso con il sostegno finanziario della Comunità nell'ambito del programma ODYSSEUS. È tuttavia giunto il momento di dismettere una tale impostazione frammentaria e di assicurare la coerenza dell'insieme.

La Commissione ha tenuto debitamente conto di tale necessità di maggiore cooperazione in occasione dell'elaborazione della sua proposta¹⁷ relativa al programma destinato a sostituire il programma ODYSSEUS, che è giunto a termine. Andrebbe considerata la creazione **di un meccanismo permanente di sostegno tecnico alla cooperazione**, con il compito di contribuire all'avvio, all'impostazione ed al coordinamento di progetti concreti.

La presente comunicazione menziona altri settori nei quali il coordinamento e la cooperazione potrebbe essere migliorati grazie alla creazione di nuovi strumenti o di nuove strutture, finalizzate ad esempio a raccogliere, analizzare e diffondere informazioni (punto 4.2.), gestire i sistemi elettronici esistenti o futuri (punti 4.1.4. e 4.2.3.) o le attività di formazione (punto 4.4.1.). Qualora il Consiglio concordasse con tali proposte, la Commissione raccomanda, per evitare una proliferazione incontrollata, di adottare un approccio progressivo, alimentato dalla riflessione in corso sulla esternalizzazione e che potrebbe portare, a medio termine, **alla creazione di un'agenzia unica di sostegno tecnico**. Tale agenzia potrebbe assolvere tre funzioni principali: raccolta e diffusione dell'informazione (osservatorio europeo delle migrazioni, sistema di allarme rapido); coordinamento della cooperazione amministrativa (formazione, Accademia europea della Guardia di frontiera, coordinamento e pianificazione della cooperazione operativa); gestione dei sistemi (SIS, Eurodac, sistema europeo d'identificazione dei visti) per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori in generale.

¹⁷ Cfr. Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione (programma ARGO), COM (2001) 567 def.

Quale successore del programma ODYSSEUS, la Commissione propone un nuovo programma pluriennale, denominato “ARGO”, destinato a sostenere la cooperazione amministrativa indispensabile alla corretta attuazione delle politiche e degli strumenti fondati sugli articoli 62 e 63 del trattato CE. Molti degli obiettivi summenzionati saranno presi in considerazione in questo contesto. Si invita pertanto il Consiglio ad adottare quanto prima la relativa base giuridica.

Inoltre, si dovrebbe prevedere la creazione di strutture adeguate a livello dell'UE in modo da garantire il coordinamento e l'efficacia dei compiti operativi che derivano dal rafforzamento della cooperazione. Tale obiettivo dovrebbe essere realizzato con coerenza, sulla base di una valutazione comune delle necessità esistenti e delle risorse disponibili a livello degli Stati membri e della Comunità, ed evitando la duplicazione e le sovrapposizioni dei lavori.

4.6. Un ruolo maggiore per Europol

L'individuazione e lo smantellamento delle reti criminali costituiscono priorità assolute della lotta contro l'immigrazione clandestina. Tali finalità trovano grande sostegno nella cooperazione di polizia, per la quale il ruolo di Europol potrebbe essere rafforzato.

La funzione di Europol consiste, nel settore della lotta contro l'immigrazione clandestina ed in altri, nel dare assistenza agli Stati membri ai fini della prevenzione, delle indagini e dell'analisi dei reati. Europol fornisce prodotti strategici, che contengono non soltanto elementi descrittivi ma anche delle previsioni e consentono di valutare in modo appropriato minacce e rischi. Europol fornisce supporto operativo tramite bollettini d'informazione ed archivi d'analisi. Sostiene anche indagini ed operazioni congiunte. Le operazioni congiunte che sono state già condotte hanno portato ad uno sviluppo delle indagini ed alla sorveglianza, l'arresto e la condanna di molti sospetti.

La Task Force operativa dei capi di polizia dell'UE ha invitato Europol ad organizzare riunioni di esperti, a valutare le minacce ed elaborare archivi d'analisi sul traffico illecito dei migranti e la tratta degli esseri umani e di riferirne alla Task force stessa. A tale scopo, la Task Force ha chiesto agli Stati membri di fornire ad Europol le informazioni necessarie. Europol è stata anche invitata ad elaborare un documento strategico sull'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani.

Per potenziarne il ruolo, si dovrebbero conferire ad Europol maggiori poteri operativi affinché possa operare di concerto con le autorità nazionali ai fini della lotta contro la tratta ed il traffico illecito degli esseri umani, come indicato dalla Task Force operativa dei capi di polizia dell'UE nel marzo 2001.

A tale scopo, si dovrebbe fare pieno ricorso all'articolo 30 del trattato sull'UE e mettere, in modo giuridicamente vincolante, Europol in condizione di:

- agevolare e sostenere la preparazione, il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative condotte da squadre investigative comuni cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto;

- richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di condurre indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative ai casi di tratta o traffico illecito degli esseri umani;
- contribuire alla raccolta e allo scambio di informazioni da parte delle autorità incaricate dell'applicazione della legge relative a segnalazioni di transazioni finanziarie sospette collegate alla tratta di esseri umani ed all'introduzione clandestina di migranti. Il Consiglio di amministrazione di Europol è invitato ad esaminare la possibilità di concludere accordi con i paesi di transito al fine di promuovere lo scambio operativo di informazioni.

4.7. La legislazione sugli stranieri ed il diritto penale

Il tradizionale approccio per combattere l'immigrazione clandestina consiste nell'adottare disposizioni nell'ambito della normativa che disciplina l'immigrazione e la condizione degli stranieri, ad esempio le sanzioni applicabili ai vettori o i provvedimenti contro l'occupazione illegale. In sintesi, la disciplina relativa agli stranieri comprende una serie di misure che hanno un effetto preventivo sia all'interno che all'esterno, purché siano correttamente applicate.

Devono essere chiamati in causa concretamente anche molti strumenti giuridici e pratici che l'UE sta gradualmente elaborando in settori strettamente collegati, quali la cooperazione di polizia e giudiziaria, se si vuole concepire un approccio globale di lotta contro i passatori ed i trafficanti dediti alla tratta degli esseri umani. I magistrati di collegamento, laddove esistono, la rete giudiziaria europea e soprattutto Eurojust dovrebbero rafforzare le loro attività e concentrarsi su questo tipo di reati. Inoltre, l'adozione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria del 29 maggio 2000, così come i recenti sviluppi relativi al suo protocollo sul miglioramento dell'assistenza giudiziaria in materia penale, in particolare nel settore della lotta contro la criminalità organizzata, il riciclaggio dei proventi del crimine e della criminalità finanziaria, saranno importanti strumenti atti ad aumentare l'efficacia della cooperazione giudiziaria nella lotta contro il traffico illecito e la tratta degli esseri umani. È necessario giungere in tempi rapidi alla ratifica della Convenzione e, successivamente, dei suoi protocolli.

4.7.1. *Traffico illecito di persone*

- Distinzione tra il traffico illecito e la tratta di esseri umani

Le espressioni “traffico di persone” (“*smuggling*”) e “tratta di esseri umani” (“*trafficking*”) sono spesso utilizzate come sinonimi, sebbene vada operata una netta distinzione sulla base di differenze sostanziali. Tale differenziazione dei due concetti è anche utile in una prospettiva di repressione dei fenomeni. La terminologia e le definizioni sono state chiarite nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i due Protocolli aggiuntivi

relativi al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, che sono stati firmati a Palermo il 12-15 dicembre 2001.¹⁸

Risulta chiaramente da tali definizioni che il termine “traffico” è riferito all’assistenza fornita ai fini dell’attraversamento delle frontiere in modo clandestino ed all’ingresso illegale nel territorio di un paese. Il traffico illecito contiene pertanto sempre un elemento transnazionale, mentre ciò non è necessariamente vero nel caso della tratta, il cui elemento determinante è la finalità di sfruttamento. La tratta presuppone l’intenzione di sfruttare una persona, generalmente indipendentemente da come la vittima sia giunta nella località in cui avviene lo sfruttamento. Qualora vi sia anche una dimensione transfrontaliera, l’ingresso nel paese di destinazione può essere avvenuto in modo legale o illegale. L’immigrazione clandestina può anche ricomprendere delle situazioni relative alla tratta di persone, ma il suo campo d’applicazione è più ampio e riguarda soprattutto l’ingresso illegale ed il soggiorno irregolare dei migranti in generale. Gli immigrati clandestini, nel senso più ampio del termine, non sono pertanto necessariamente vittime della tratta di esseri umani.

- Misure di contrasto del traffico di persone

Per quanto riguarda la questione del traffico illecito di migranti, l’articolo 27 della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen fa obbligo di “stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una Parte contraente in violazione della legislazione di detta Parte contraente relativa all’ingresso ed al soggiorno degli stranieri”.

Il Consiglio ha recentemente raggiunto un accordo politico riguardante una direttiva volta a definire il favoreggiamento dell’ingresso, della circolazione e del soggiorno illegali e una decisione quadro intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell’ingresso e del soggiorno illegali.¹⁹

In base all’esito di tale accordo, occorre valutare se vi sia necessità di armonizzare maggiormente le norme relative al traffico illecito di esseri umani. Il risultato minimo da conseguire dovrebbe essere l’istituzione di una cornice giuridica vincolante per perseguire penalmente le persone che favoriscono l’ingresso clandestino nonché i loro istigatori e complici. Ciò dovrebbe includere non soltanto

¹⁸ L’articolo 3 del Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria dispone che per “traffico di migranti” si intende “il procurare, al fine di ottenere direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario o materiale, l’ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadino o residente a titolo permanente”.

L’articolo 3 del Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini definisce la “tratta di persone”, come “il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, il dare alloggio o accoglienza a persone, tramite l’uso o la minaccia dell’uso della forza o di altre forme di coercizione, il rapimento, la frode, l’inganno, l’abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite l’offerta o l’accettazione di somme di danaro o altri vantaggi finalizzati ad ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra a scopo di sfruttamento.”

¹⁹ Iniziative della Repubblica francese riguardanti, rispettivamente, l’adozione della direttiva del Consiglio volta a definire il favoreggiamento dell’ingresso, della circolazione e del soggiorno illegali e una decisione quadro intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell’ingresso e del soggiorno illegali; GU C 253, del 4.9.2000, pag. 6.

definizioni comuni e criteri di base per stabilire la pena massima, ma anche nuove sanzioni minime per i reati commessi.

4.7.2. *Tratta di esseri umani*

Come indicato al punto 3.6, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sulla decisione-quadro relativa alla tratta degli esseri umani. Inoltre, nel settore delle misure legislative contro la tratta degli esseri umani, è anche importante sottolineare che va prestata un'attenzione particolare alle vittime. La decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale adottata il 15 marzo 2001 è particolarmente pertinente a tale riguardo. Essa prevede misure volte a salvaguardare ad esempio il diritto delle vittime di essere informate e protette nel corso del procedimento penale. Tuttavia, è importante anche chiarire la posizione delle vittime della tratta rispetto al diritto di soggiorno quando si dichiarano disponibili a cooperare alle indagini contro i loro sfruttatori. Un tale chiarimento permetterebbe di fornire una base ad un sostegno ed una protezione più strutturati, incentrati direttamente, da un lato, sulla situazione e sulle necessità personali delle vittime e, dall'altro, sulla necessità che gli organismi di polizia e le autorità giudiziarie conducano una efficace indagine ed azione penale contro i trafficanti dediti alla tratta di esseri umani.

Dopo l'adozione definitiva e la valutazione dell'attuazione della decisione-quadro relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani, occorrerà valutare alla luce del principio di sussidiarietà se sia necessario ravvicinare maggiormente le disposizioni minime relative agli elementi costitutivi dei reati ed alle sanzioni in questo settore. D'altra parte, la Commissione presenterà una proposta legislativa relativa al rilascio di un permesso di soggiorno di breve durata alle vittime della tratta di esseri umani che si dichiarano disponibili a cooperare all'indagine ed all'azione penale contro i loro sfruttatori.

4.7.3. *Occupazione illegale*

Un numero considerevole di migranti clandestini è entrato nel paese di destinazione in modo legale, ma si è fermato nel paese ospitante anche dopo la scadenza del visto perché ha la possibilità di continuare a lavorare. Dopo la raccomandazione del Consiglio del 27 settembre 1996 relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi²⁰, tale questione sensibile non è stata nuovamente affrontata in sede di Consiglio²¹. La Commissione ha adottato una comunicazione sul lavoro non dichiarato nel 1998, che tratta anche dell'occupazione illegale di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare²². Tale comunicazione era intesa ad avviare un dibattito negli Stati membri e fra le parti sociali sulla strategia più adeguata per lottare contro il lavoro sommerso.

²⁰ GUC 304 del 14.10.1996, pag. 1.

²¹ Si veda, tuttavia, la decisione del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001, GU L 22 del 24.1.2001, pagg. 18-23, sulla lotta contro il lavoro sommerso in generale.

²² COM (1998) 219 def..

Sembrerebbe evidente che per affrontare in modo completo il problema dell'immigrazione clandestina, la questione dell'occupazione illegale delle persone in soggiorno irregolare debba essere riproposta tra gli argomenti di discussione a livello politico. La domanda di manodopera clandestina trova principalmente origine dai datori di lavoro. Le sanzioni contro l'occupazione illegale dovrebbero essere armonizzate per eliminare qualsiasi vantaggio concorrenziale, il che corrisponde ad un principio fondamentale del diritto comunitario. Al riguardo, dovrebbero essere introdotte sanzioni penali minime. Inoltre, si dovrebbero limitare i guadagni finanziari ottenuti, come descritto al punto seguente.

La Commissione continuerà ad esaminare l'opportunità di presentare una proposta di direttiva sull'occupazione delle persone in soggiorno irregolare in provenienza da paesi terzi, incentrata sulle specifiche misure necessarie per affrontare tale fenomeno.

4.7.4. *Immigrazione illegale e vantaggi finanziari*

L'adozione della decisione-quadro concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato rappresenta uno strumento importante ai fini della prevenzione e repressione del traffico illecito di migranti e la tratta di esseri umani.

Come principio comune, dovrebbe essere accordata priorità alla confisca di tutti i proventi finanziari derivanti da attività criminali connesse all'immigrazione clandestina. Di conseguenza, se non si è ancora provveduto in tal senso, si devono adottare ed applicare in modo adeguato disposizioni in materia di confisca di tali proventi, nonché sulla responsabilità delle persone giuridiche che partecipano a tali attività. Tra le sanzioni applicabili alle persone giuridiche si potrebbero ad esempio prevedere misure di esclusione dal godimento di agevolazioni pubbliche o il divieto di svolgere un'attività commerciale. Inoltre, i trafficanti, i passatori o le persone giuridiche responsabili dovrebbero assumere a loro carico tutte le spese relative al rimpatrio, compresi i costi di assistenza sociale ed altre spese pubbliche durante il soggiorno.

I datori di lavoro di manodopera illegale creano la domanda di flussi migratori di lavoratori clandestini. L'immigrazione clandestina perderebbe la sua "forza d'attrazione" se fosse difficile trovare lavoro e guadagnare. Tale nesso di causalità giustifica l'adozione di misure efficaci con pesanti ripercussioni finanziarie. Tali misure contribuirebbero anche ad evitare la concorrenza sleale.

Su base sussidiaria, i datori di lavoro di manodopera illegale potrebbero anche essere obbligati a sostenere interamente le spese relative al rimpatrio dei loro lavoratori clandestini, compresi tutti i costi del soggiorno fino al rimpatrio che attualmente sono di solito sostenuti dall'assistenza sociale o tramite altre risorse pubbliche. Si potrebbero prevedere sanzioni pecuniarie applicabili nei confronti dei datori di lavoro di lavoratori clandestini per rendere meno vantaggioso il ricorso alla manodopera illegale. Tali sanzioni potrebbero essere calcolate sulla base di una stima dei risparmi ottenuti grazie a tale ricorso. Le risorse derivanti dalle sanzioni pecuniarie potrebbero servire a finanziare programmi di rimpatrio volontario, creando in tal modo una prospettiva per i migranti che fanno rientro nel loro paese d'origine. Le menzionate misure di carattere finanziario potrebbero ridurre sensibilmente i vantaggi che sono all'origine dell'immigrazione clandestina. Gli Stati

membri dovrebbero fare in modo che questo tipo di attività non comporti vantaggi finanziari.

A livello dell'Unione europea, la Commissione raccomanda di affrontare con maggiore determinazione la questione del sequestro dei proventi finanziari al fine di sviluppare una cornice giuridica e norme comuni. Quale primo passo concreto dovrebbero essere adottati sulla base di una proposta della Commissione una serie di sanzioni minime vincolanti ed un elenco di sanzioni facoltative riguardanti i mezzi di trasporto ed i costi connessi al rimpatrio dei lavoratori irregolari.

4.7.5. *Responsabilità del vettore*

I vettori sono già tenuti ad assumere l'onere del rimpatrio degli stranieri ai quali è rifiutato l'ingresso nel territorio degli Stati membri in forza dell'articolo 26 della convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985. Inoltre, i trasportatori sono obbligati ad adottare tutte le misure necessarie per assicurarsi che gli stranieri siano in possesso di documenti di viaggio validi. Nel giugno 2001, il Consiglio ha adottato una direttiva che integra le disposizioni dell'articolo 26 e prevede tre forme di sanzione applicabili ai vettori in caso d'inosservanza dei loro obblighi in materia.

Ciononostante, si dovrebbe approfondire la riflessione, nell'ambito di discussioni tra tutte le parti interessate, circa regolamentazioni future più armonizzate per quanto riguarda la responsabilità dei vettori. A tale scopo, avranno luogo discussioni trilaterali tra gli Stati membri, l'industria dei trasporti e la Commissione.

Dette discussioni potrebbero contribuire a trovare un equilibrio che consenta di garantire che sia rispettata la responsabilità dei trasportatori pur riconoscendo le difficoltà che essi incontrano nell'esercizio delle misure di controllo. Nell'ambito di dette discussioni, si dovrebbero tener presenti le diverse caratteristiche del traffico di passeggeri rispetto al trasporto di merci. Inoltre, i trasportatori commerciali dovrebbero ricevere adeguata formazione e consigli tecnici per potere svolgere correttamente il loro lavoro.

4.8. **Politica di riammissione e di rimpatrio**

Una politica comunitaria in materia di rimpatrio dovrebbe poggiare su tre elementi: principi comuni, norme comuni e misure comuni. Importanti principi comuni sono ad esempio la priorità del rimpatrio volontario rispetto al rimpatrio forzato e il rafforzamento dell'obbligo previsto dal diritto internazionale di riammissione dei propri cittadini. In base a tali principi, si potrebbero elaborare norme comuni in materia di espulsione, detenzione e allontanamento. Un altro argomento da approfondire riguarda le conseguenze dell'ingresso e del soggiorno irregolare di ciascuna persona in posizione irregolare, compresa la possibilità di eseguire controlli di uscita.

Le misure e regolamentazioni comuni dovrebbero avere per oggetto la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri. Ad esempio, si noti che un sistema europeo d'identificazione dei visti, come precedentemente descritto, potrebbe facilitare considerevolmente il processo d'identificazione delle persone in soggiorno irregolare

ed il rilascio di documenti di viaggio a fini di rimpatrio. Sulla base dell'esperienza acquisita nell'attuazione del Fondo europeo per i rifugiati, si potrebbe valutare anche la necessità di disporre di uno strumento finanziario specifico per il rimpatrio di migranti clandestini di modo da indurre gli Stati membri ad intensificare i propri sforzi al proposito.

Si rende necessaria anche una più intensa cooperazione in materia di transito e di riammissione. L'idea di accordi di riammissione, sostenuta nella conclusione n. 27 del Consiglio europeo di Tampere, deve essere sviluppata. Ad ogni modo, prima di avviare i negoziati per qualsiasi accordo di riammissione, si dovrebbero prendere in considerazione tra l'altro la situazione politica ed in materia di diritti dell'uomo del paese d'origine o di transito. Quando i primi accordi comunitari di riammissione saranno conclusi ed attuati, si dovrà procedere alla valutazione dei risultati ottenuti. Inoltre, le disposizioni relative alla riammissione dovrebbero essere inserite in tutti i futuri accordi comunitari di associazione e di cooperazione. Se necessario, si potrebbe fornire anche una assistenza tecnica mirata, eventualmente con il sostegno finanziario della Comunità. L'Unione europea dovrebbe anche esercitare la sua influenza politica per incoraggiare i paesi terzi che si mostrano poco propensi ad adempiere ai loro obblighi di riammissione. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero prevedere di regolamentare anche le procedure di riammissione reciproche. La questione del transito è strettamente collegata a quella della riammissione. Si dovrebbero introdurre a livello dell'UE norme relative al transito di migranti ai fini del rimpatrio, così come accordi in materia con i paesi terzi ove necessario.

La politica in materia di rimpatrio costituisce anche una parte integrante della lotta contro l'immigrazione clandestina. A motivo dell'importanza che riveste, la questione sarà oggetto di una riflessione più approfondita in un Libro verde dedicato a tale politica. L'ampio dibattito sulle questioni elencate nel presente documento permetterà alla Commissione di elaborare ad esempio un progetto di direttiva del Consiglio o delle norme minime per le procedure di rimpatrio.

5. CONCLUSIONI

A Tampere, il Consiglio europeo ha invitato l'Unione a sviluppare politiche comuni nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, tenendo conto della necessità di esercitare alle frontiere esterne un controllo adeguato per bloccare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano. I controlli alle frontiere devono in particolare contribuire efficacemente alla lotta contro le reti criminali, ad individuare in modo affidabile i rischi terroristici e a creare una fiducia reciproca tra gli Stati membri che hanno eliminato i controlli alle frontiere interne. Agire efficacemente per prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani costituisce pertanto un elemento necessario alla riuscita del programma ambizioso delineato nelle citate conclusioni e nel trattato. Tale elemento è anche determinante se si vuole conquistare la necessaria fiducia ed il sostegno dell'opinione pubblica ad un indispensabile regime d'asilo comune, fondato su norme umanitarie quanto più ampie possibile, nonché ad una autentica politica in materia d'immigrazione, conforme alla tradizione di ospitalità e di solidarietà dell'Europa, che tenga conto delle nuove dimensioni del fenomeno migratorio su scala planetaria e che assicuri un'autentica integrazione degli immigrati legali nelle nostre società.

Anche la società civile deve essere coinvolta intensamente nell'impegno volto a prevenire e combattere l'immigrazione clandestina. Si deve prestare ascolto a tutti gli operatori interessati, quali partiti politici, sindacati, rappresentanti del mondo dell'industria e dell'economia, le competenti organizzazioni non governative, al fine di elaborare una serie di misure che ricevano il maggiore sostegno possibile. Tale metodo di compartecipazione dovrebbe essere applicato sia a livello nazionale che a livello dell'UE nell'ambito del metodo aperto di coordinamento proposto per la politica comune in materia di immigrazione.

Il Consiglio è invitato ad approvare il Piano d'azione, possibilmente entro la fine dell'anno, per consentirne il rapido sviluppo, indicando quali sono le azioni potenziali che ritiene debbano essere elaborate prioritariamente. Da parte sua, la Commissione terrà conto dei principali elementi di tali indicazioni nell'elaborazione della prima serie di orientamenti che saranno proposti al Consiglio all'inizio del 2002 nella prospettiva di avviare una politica aperta di coordinamento nel settore dell'immigrazione.